

BESTUURLIJK RAPPORT

Aansturing welzijnsinstellingen

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Aansturing welzijnsinstellingen

juni 2012

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. J.A. de Ridder

onderzoekers: drs. C. Hoffschulte

drs. J. Philips

drs. J. van Leuken (projectleider)

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. Het bestuurlijk rapport geeft de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

In de bijlage van dit bestuurlijk rapport is de inhoudsopgave van het onderzoeksrapport opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het onderzoeksrapport kunt u downloaden/lezen op onze website www.rekenkamer.amsterdam.nl

Samenvatting

Sinds de jaren negentig overheerst bij overheden de gedachte dat als maatschappelijke instellingen voor subsidie in aanmerking willen komen, er duidelijke afspraken nodig zijn over de prestaties die zij leveren. Geheel in lijn met het in die tijd toenemende marktdenken werd gekozen voor een meer 'zakelijke aansturing' van de welzijnssector.

Welzijnswerk is verre van eenduidig en daardoor lastig te kwantificeren. Dit brengt het risico met zich mee dat de 'zakelijke aansturing' in de welzijnssector vooral leidt tot een toenemende bureaucratie. Dit vormde onder andere de achtergrond voor de Rekenkamer Amsterdam om in 2010 onderzoek te doen naar de aansturing van welzijnsinstellingen door stadsdeel Centrum. Dit onderzoek legde veel problemen bloot in het proces van subsidieverstrekking, maar leidde ook tot de conclusie dat aan de basisvoorwaarden voor een verzakelijkte subsidierelatie, zoals een bruikbaar beleidskader en een heldere opdrachtformulering, niet was voldaan. De uitkomsten van dit onderzoek lagen in het verlengde van eerder onderzoek van de rekenkamer naar het welzijnswerk, waarbij telkens problemen rond de beleidsontwikkeling van en de opdrachtformulering door stadsdelen aan het daglicht traden.

Daarom is de rekenkamer in dit onderzoek nagegaan of in andere stadsdelen vergelijkbare knelpunten optreden als in stadsdeel Centrum. Het was daarbij niet de bedoeling om de verschillen tussen de stadsdelen te benadrukken, maar vooral in te gaan op de gemeenschappelijke problemen.

Beleidskaders stadsdelen onvoldoende geschikt als basis voor aansturing

De uitwerking van het beleid in de programmabegroting is vaak onoverzichtelijk. *Besturen zonder Ballast* heeft ertoe geleid dat stadsdelen meer dezelfde begrippen gebruiken, maar de invulling daarvan is wel verschillend. De beoogde maatschappelijke effecten worden niet door alle stadsdelen expliciet vermeld.

De samenhang tussen maatschappelijke effecten en programmadoelen wordt zelden expliciet aangegeven, zodat onduidelijk is hoe een programmadoel bijdraagt aan een beoogd effect. De tussenstap om programmadoelen uit te werken in te bereiken resultaten ontbreekt bij alle stadsdelen. Hiermee wordt een stap overgeslagen die essentieel is voor de inhoudelijke samenhang van de beleidskaders.

Uit de gesprekken met ambtenaren blijkt dat zij het lastig vinden om keuzes te onderbouwen. Aan de andere kant vinden professionals in het welzijnswerk dat ze over het algemeen te weinig inbreng hebben in de beleidskaders.

Duidelijke expliciete opdracht van stadsdelen ontbreekt veelal

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat een duidelijke en expliciete opdracht van stadsdelen aan instellingen in veel gevallen ontbreekt. Stadsdelen en instellingen maken wel afspraken over de wijze waarop instellingen zich verantwoordelijk maken over hun prestaties, maar die afspraken staan niet in de opdracht en ook niet in de beschikkingen.

Ambtenaren vinden het lastig om vast te stellen wat een opdracht moet inhouden. Moeten er afspraken worden gemaakt over prestatie, resultaten of kwaliteit van het werk? Ze geven aan dat instellingen vaak zelf beter weten wat er moet gebeuren. Instellingen hebben behoefte aan helderheid en eenduidigheid van de kant van de stadsdelen, waarbij de afspraken niet afhangen van de toevallige ambtenaar met wie wordt gesproken.

Wijze van verantwoording geeft niet veel inzicht

Stadsdelen en instellingen zijn verdeeld over de wijze waarop het tussentijds toezicht verloopt. Stadsdelen vinden dat het goed is geregeld, maar instellingen vinden dat de verantwoording teveel tijd kost en het teveel draait om de kwartaal- en halfjaarcijfers. Over de inhoud gaat het zelden.

De behoefte van de politiek om zich een oordeel te vormen over de besteding van de subsidies leidt tot een groeiende informatiebehoefte. Ambtenaren willen op alle mogelijke vragen vanuit de politiek voorbereid zijn en vragen instellingen daarom veel meer gegevens dan aanvankelijk afgesproken en nodig is om de prestaties te beoordelen. Dit leidt tot irritatie bij de instellingen. Instellingen hebben grip op hun eigen prestaties, maar niet altijd op resultaten en zeker niet op de beoogde maatschappelijke effecten. Instellingen staan open voor (extern) effectonderzoek om helder te krijgen welke welzijnsprogramma's bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Verzakelijking: een wijkend perspectief?

Er gaat bij de aansturing van het welzijnswerk door stadsdelen veel mis, zo blijkt ook weer uit dit onderzoek. Vast te stellen is dat het al langer niet goed gaat. Het lijkt er op dat aan het zakelijke model dat in allerlei vormen in Nederland vanaf de jaren '90 het leidende principe vormt bij de aansturing van welzijnswerk, een aantal hardnekkige problemen kleven.

Een welzijnsinstelling kan worden georganiseerd als een publieke voorziening of als een maatschappelijke onderneming. De keuze voor de zakelijke aansturing in de jaren '90 impliceert een model met maatschappelijke ondernemingen. In de praktijk lijkt er sprake te zijn van een mengvorm die niet goed functioneert.

De rode draad in onze analyse is dat beide partijen, de stadsdelen en de welzijnsorganisaties, zich moeten realiseren dat er inderdaad sprake is van een mengvorm, waarbij een stadsdeel soms de partner en soms de controleur is van een welzijnsorganisatie.

Aanbevelingen

De rekenkamer formuleerde de volgende aanbevelingen voor de stadsdelen:

1. Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderingsdoelen' veel aandacht aan de beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering.

2. Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in het eerste geval meer als partner en in het tweede geval als opdrachtnemer.
3. Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleid- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel welzijnsorganisaties eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast efficiënt gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelrealisatie .
4. Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen en vertellen gaan. Vraag alleen die informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.
5. Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg er voor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

Reacties en antwoord

De rekenkamer heeft de dagelijks besturen van de 6 stadsdelen gevraagd een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Alle besturen hebben gereageerd. De rekenkamer stelt vast dat de reacties van de stadsdelen zeer verschillend zijn qua opbouw en inhoud.

De rekenkamer constateert dat de kern van de aanbevelingen in de meeste reacties niet terugkomt en dat de reacties vaak weinig concreet zijn. Er wordt veelvuldig verwezen naar documenten en projecten waar stadsdelen mee bezig zijn en die verbeteringen tot gevolg zouden moeten hebben. Wat hierbij opvalt dat stadsdelen hier grotendeels elk een eigen weg in kiezen. De rekenkamer roept de stadsdeelraden op om hun dagelijks bestuur te vragen vóór 2013 een Plan van Aanpak op te stellen hoe zij de aanbevelingen van de rekenkamer en de uitkomsten van het debat met de raden gaan implementeren.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek *Aansturing welzijnsinstellingen*.

Het doel van het onderzoek is om na te gaan of de aansturing van het welzijnswerk in de andere stadsdelen vergelijkbare knelpunten laat zien als in het onderzoek *Welzijn per contract* (2010) voor stadsdeel Centrum werden vastgesteld. Het gaat in dit onderzoek om gedeelde knelpunten. Bevindingen worden daarom ook niet per stadsdeel afzonderlijk gerapporteerd.

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: een bestuurlijk rapport en een onderzoeksrapport met bijlagen.

In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. De vijf aanbevelingen zijn herkenbaar in een afzonderlijk kader weergegeven.

Bij wijze van uitzondering is in dit rapport het hoofdstuk met de bestuurlijke reacties van de dagelijks besturen en de reacties daarop van de rekenkamer opgezet als een afzonderlijk zelfstandig geheel. Het doel hiervan is het discussiekarakter van dit rapport te benadrukken. Overigens zijn de bestuurlijke reacties van de dagelijks besturen in een bijlage in hun geheel opgenomen.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het gaat hierbij om het beleidskader, de opdrachtverlening en de verantwoording.

Inhoudsopgave

1	Aansturing van het welzijnswerk	11
1.1	Verzakelijking welzijn	11
1.2	Model voor aansturing	12
1.3	Eerder rekenkameronderzoek	13
2	Bevindingen	15
2.1	Vraagstelling en aanpak	15
2.2	Beleidskaders	16
2.3	Opdrachtverlening	17
2.4	Verantwoording	18
3	Analyse en aanbevelingen	21
3.1	Sturing vanuit beleid	22
3.2	Stadsdeel en opdrachtgeverschap	23
3.3	Tussen sturing en controle	24
3.4	Tellen en vertellen	26
3.5	Continuïteit en uniformiteit	28
4	Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer	31
4.1	Bestuurlijke reactie - algemeen	31
4.2	Bestuurlijke reactie - per aanbeveling	34
4.3	Nawoord	41
	Bijlage 1 - Bestuurlijke reacties	43
	Bijlage 2 - Literatuurlijst	57
	Bijlage 3 - Inhoudsopgave van het onderzoeksrapport	59

1 Aansturing van het welzijnswerk

1.1 Verzakelijking welzijn

Sinds de jaren negentig overheerst bij overheden de gedachte dat als maatschappelijke instellingen voor subsidie in aanmerking willen komen, er duidelijke afspraken nodig zijn over de prestaties die zij leveren. Geheel in lijn met het in die tijd toenemende marktdenken werd gekozen voor een meer 'zakelijke aansturing' van de welzijnssector.

De 'zakelijke aansturing' heeft onder meer vorm gekregen in het model van de Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF).¹ Binnen BCF worden zeven stappen onderscheiden, die grotendeels overeen komen met de stappen die de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) voorschrijft in het subsidieproces. Verschil is dat in BCF een tussentijdse rapportage en evaluatie plaatsvindt van de activiteiten en dat twee stappen voorafgaan aan de subsidieaanvraag: het opstellen van operationele doelstellingen door de gemeente en het op basis hiervan opdrachten formuleren. Na deze stappen kunnen verschillende maatschappelijke instellingen offertes uitbrengen, die door de gemeente worden beoordeeld. Dit kan leiden tot een subsidiebeschikking met concrete prestatie-indicatoren, die bij de subsidievaststelling worden geëvalueerd. Hoewel niet alle (lokale) overheden expliciet gekozen hebben voor dit model, is de aansturing van het welzijnswerk door de stadsdelen hier wel duidelijk op geïnspireerd.

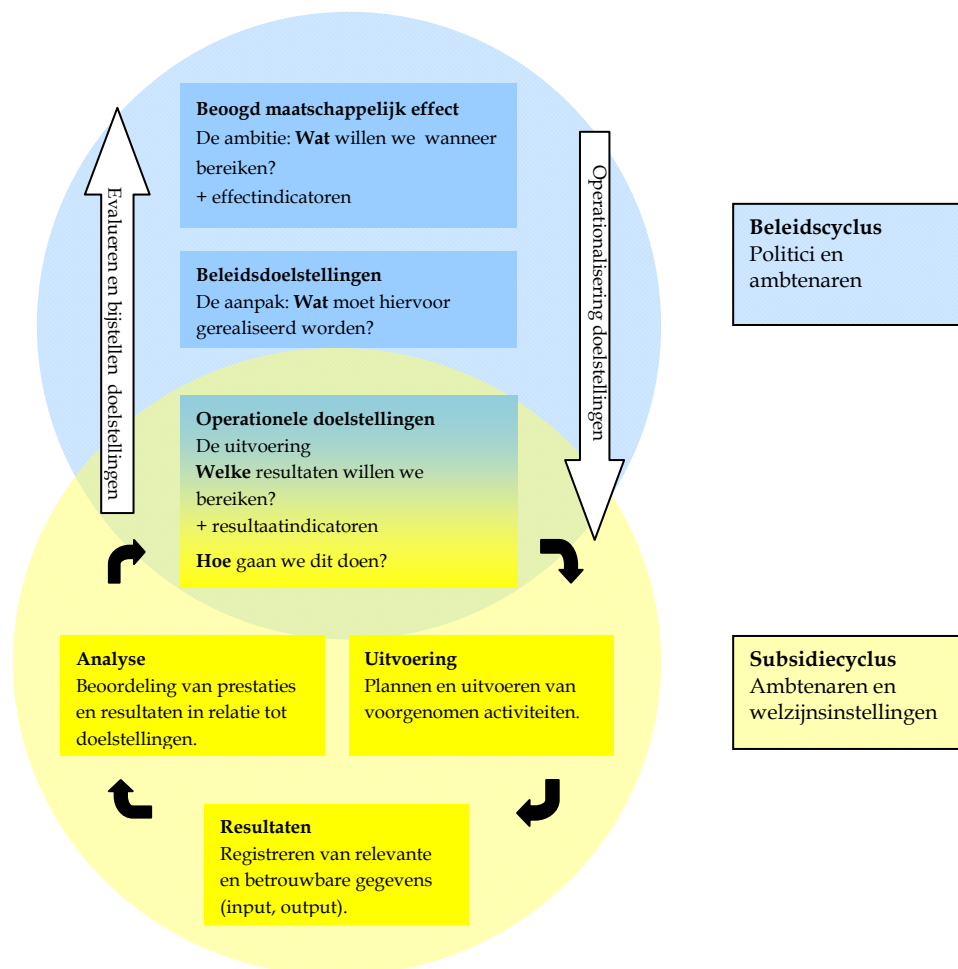
In Amsterdam zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor de aansturing van het welzijnswerk. Volgens informatie uit de programmabegrotingen 2011 geven de stadsdelen samen ongeveer 94 miljoen euro aan welzijn en zorg uit; dat is ongeveer 7% van het totaalbudget van de stadsdelen. Ook in de aansturing door de stadsdelen zijn de principes van de BCF-methode terug te vinden. De programmabegrotingen van de stadsdelen zijn daarbij een belangrijk startpunt. Daarin worden per beleidsterrein de maatschappelijke doelen geoperationaliseerd en de indicatoren gekozen die moeten aantonen in hoeverre die doelen worden gerealiseerd.

¹ *Beleidsgestuurde Contractfinanciering (Hordijk, Tilburgs & Vermeulen, 2006)*

1.2 Model voor aansturing

Bij aansturing zijn er twee processen van belang: de beleidscyclus en de subsidiecyclus. In figuur 1 wordt dat in beeld gebracht.

Figuur 1 - Beleids- en subsidiecyclus



De beleidscyclus is het blauwe gedeelte van figuur 1. De ambities of beoogde maatschappelijke effecten van de raad worden ambtelijk uitgewerkt in strategische beleidsdoelen, die vervolgens worden uitgewerkt in operationele doelstellingen met bijbehorende resultaatindicatoren. Deze uitwerking moet een logisch samenhangend beleidskader vormen, dat als uitgangspunt kan dienen voor de opdrachtformulering aan maatschappelijke instellingen. Het kader wordt gemaakt door ambtenaren op basis van politieke instructie en zal moeten worden geaccordeerd door de politiek.

De operationele doelstellingen en resultaatindicatoren maken tevens deel uit van het gele gedeelte van figuur 1: de *subsidiecyclus*. Ze vormen het scharnierpunt tussen de beleidscyclus en de subsidiecyclus. In overleg met de professionals van de

instellingen maken de ambtenaren afspraken over prestaties waarmee die doelstellingen zouden kunnen worden bereikt. Aan deze prestaties zijn eveneens indicatoren gekoppeld. Na afloop van een subsidieperiode kan aan de hand van deze prestatie-indicatoren worden nagegaan of de instelling de afspraken is nagekomen.

De twee cycli in figuur 1 hangen samen en overlappen elkaar, maar moeten wel van elkaar worden onderscheiden.

1.3 Eerder rekenkameronderzoek

Welzijnswerk is - anders dan bijvoorbeeld het aanleggen van een weg - verre van eenduidig en daardoor lastig te kwantificeren. Dit brengt het risico met zich mee dat de 'zakelijke aansturing' in de welzijnssector vooral leidt tot een toenemende bureaucratie. Dit vormde onder andere de achtergrond voor de Rekenkamer Amsterdam om in 2010 onderzoek te doen naar de aansturing van welzijnsinstellingen door stadsdeel Centrum: *'Welzijn per contract'*.² Dit onderzoek legde veel problemen bloot in het proces van subsidieverstreking, maar leidde ook tot de conclusie dat aan de basisvoorwaarden voor een verzakelijkte subsidierelatie, zoals een bruikbaar beleidskader en een heldere opdrachtformulering, niet was voldaan.

De rekenkamer verrichtte in de afgelopen jaren meer onderzoeken naar de subsidiëring van welzijnsinstellingen en de rol van de stadsdelen als opdrachtgever. In het rapport *'Subsidieverstreking welzijnsinstellingen'* (februari 2006) komt de rekenkamer ook al tot de conclusie dat een duidelijke en richtinggevende opdrachtformulering voorafgaand aan de subsidieaanvraag veelal ontbreekt. Vaak bevat een uitnodiging voor een subsidieaanvraag alleen informatie over het proces.³ In het onderzoek *'Subsidieverstreking Zuidoost'* (juni 2007) is er sprake van een vergelijkbaar oordeel. Het stadsdeel Zuidoost legt geen expliciete relatie tussen de subsidieaanvraag en het beleid van het stadsdeel.⁴

In het onderzoek *'Jeugdbeleid in Amsterdam'* (mei 2008) ging de rekenkamer onder meer na hoe doeltreffend en doelmatig de stadsdelen hun rol als opdrachtgever uitvoeren. De conclusie is dat het ontbreken van een heldere beleidsvisie bij de stadsdelen een belangrijk knelpunt is.⁵

De problemen die de rekenkamer in 2010 aantrof in het onderzoek bij stadsdeel Centrum zijn dus niet nieuw. Genoeg reden om de zakelijke aansturing van het welzijnswerk opnieuw centraal te stellen in een onderzoek.

² Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Welzijn per contract?*, onderzoek naar de verstrekking van welzijns subsidies door stadsdeel Centrum in de periode 2008-2010, december 2010.

³ Rekenkamer Amsterdam, *Subsidiëring welzijnsinstellingen*, februari 2006, blz. 8 en blz. 99-103.

⁴ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Subsidieverstreking Zuidoost*, Hoofdrapport, juni 2007, blz. 93.

⁵ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Jeugdbeleid in Amsterdam*, mei 2008, 49-57 en blz. 70-72.

2 Bevindingen

2.1 Vraagstelling en aanpak

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of de aansturing van het welzijnswerk in de andere stadsdelen vergelijkbare knelpunten laat zien als in stadsdeel Centrum. Het is niet de bedoeling om, zoals in standaard benchmark onderzoek, een vergelijking tussen stadsdelen te maken waarbij de verschillen centraal staan. Het gaat in dit onderzoek juist om gedeelde knelpunten. Bevindingen worden daarom ook niet per stadsdeel afzonderlijk gerapporteerd. De meerwaarde van dit onderzoek is dat er niet alleen gesprekken zijn gevoerd met stadsdeelambtenaren, zoals in het onderzoek in stadsdeel Centrum, maar ook met vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen.

Algemene vraagstelling

In hoeverre doen zich bij de verschillende stadsdelen knelpunten voor bij de aansturing van welzijnsinstellingen? En welke mogelijkheden zijn er om de aansturing te verbeteren?

De aansturing is onderzocht aan de hand van de volgende globale onderzoeksvragen: In hoeverre is er bij de verschillende stadsdelen sprake van

1. bruikbare beleidskaders;
2. heldere opdrachtverlening en
3. adequate verantwoording?

Onderzoeksaanpak

De *beleidskaders* van de zes stadsdelen zijn in kaart gebracht met behulp van de hoofdstukken Welzijn en Zorg van de programmabegrotingen 2011 en 2012. Dit is weergegeven in een doelenboom per stadsdeel. Alle doelbomen zijn te vinden in bijlage 8 van het onderzoeksrapport. Om na te gaan of er sprake is van heldere *opdrachtverlening* zijn bij elk stadsdeel willekeurig vijf of zes subsidiedossiers geselecteerd en geanalyseerd. In deze dossiers is op hoofdlijnen nagegaan in hoeverre er duidelijke opdrachten zijn geformuleerd, of een relatie wordt gelegd met de programmabegroting en of er afspraken zijn over de verantwoordingsinformatie. De wijze van *verantwoording* is onderzocht aan de hand van gesprekken met beleidsmedewerkers van de stadsdelen die betrokken waren bij de geselecteerde subsidie-dossiers en met vertegenwoordigers van twaalf subsidieontvangende instellingen. In die gesprekken is ook gesproken over hun meer algemene ervaringen met de aansturing en de opdrachtverlening.⁶

⁶ Na afronding van het onderzoek zijn de bevindingen ook nog besproken in een gezamenlijke bijeenkomst van ambtenaren van de zes in het onderzoek betrokken stadsdelen en vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties. Die bijeenkomst had vooral tot doel om een eerste stap te zetten in de analyse van de bevindingen zoals die in hoofdstuk 3 van dit rapport is weergegeven.

2.2 Beleidskaders

In tabel 2.1 staan de aandachtspunten bij de beoordeling van de beleidskaders samengevat. De conclusie is dat de beleidskaders van de stadsdelen over het algemeen onvoldoende geschikt zijn om als basis te kunnen dienen voor een goede aansturing.

Tabel 2.1 - Samenvatting van aandachtspunten bij de beoordeling van het beleidskader

Vraag	Norm
Zijn maatschappelijke effecten <i>goed</i> uitgewerkt in operationele doelstellingen en resultaten?	Uitwerking is samenhangend en eenduidig.
Zijn beleidsredeneringen <i>goed</i> onderbouwd?	Keuzes van doelen zijn duidelijk. Inschattingen van effecten zijn duidelijk. Redenering kent een zekere logica.
Zijn de effect- en resultaatindicatoren <i>goed</i> ?	Indicatoren zijn op het juiste niveau gekozen en voldoende meetbaar.
Is het beleidskader bruikbaar?	Oordeel stadsdelen en instellingen.

Oordeel is gebaseerd op de programmabegrotingen van 2011 en 2012; ter aanvulling is nog gekeken naar de beleidsnota's waarnaar in de programmabegrotingen werd verwezen

Uitwerking beleid in programmabegroting vaak onoverzichtelijk

Het project *Besturen zonder Ballast* heeft onder andere tot doel om meer uniformiteit te krijgen in de programmabegrotingen van de stadsdelen. Dat project heeft als effect gehad dat de stadsdelen dezelfde begrippen gebruiken. De invulling van die begrippen is echter wel verschillend. De beoogde maatschappelijke effecten worden niet door alle stadsdelen expliciet vermeld. Daardoor is het soms niet duidelijk welke effecten worden uitgewerkt in programmadoelen.

De samenhang tussen maatschappelijke effecten en programmadoelen wordt zelden expliciet aangegeven, zodat onduidelijk is hoe een programmadoel bijdraagt aan een beoogd effect. Stadsdelen koppelen de resultaatindicatoren rechtstreeks aan programmadoelen. De tussenstap om programmadoelen uit te werken in te bereiken resultaten ontbreekt bij alle stadsdelen, hoewel deze stap wel in de handreiking van *Besturen zonder ballast* beschreven staat. Hiermee wordt een stap overgeslagen die essentieel is voor de inhoudelijke samenhang van de beleidskaders.

Oordeel ambtenaren: onderbouwing keuzes is lastig

Uit de gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat zij zelf ook twijfels hebben over de kwaliteit van de beleidskaders. Ze vinden het lastig om de ambities van de raad te vertalen in operationele doelstellingen. Het ontbreekt te veel aan adequate beleidstheorieën (zie tekstblok). Toch is dit volgens de rekenkamer de kern van het werk van beleidsambtenaren.

Beleidstheorie

Om goede 'inschattingen en beleidsmatige keuzes' te maken en daarmee beoogde maatschappelijke effecten van een hoog abstractieniveau te vertalen naar concrete doelen, is een gedegen beleidstheorie nodig. Een beleidstheorie is een samenhangend geheel van veronderstellingen over oorzaken en gevolgen, doelen en middelen, dat gebaseerd is op een probleemanalyse en dat argumenten en kennis over het onderwerp weergeeft. Zonder beleidstheorie is niet helder waarom voor een bepaalde uitwerking is gekozen.

Terwijl de theoretische en beleidsmatige onderbouwing ontbreekt wordt momenteel veel energie gestoken in een bouwwerk van uniforme doelen en stedelijk afgestemde indicatoren. De vraag is of dat de juiste weg is. Zonder samenhang biedt een beleidskader onvoldoende concrete aanknopingspunten voor de aansturing van welzijnsinstellingen.

Oordeel professionals: in beleidskader te weinig inbreng uit de praktijk

Professionals vinden dat ze over het algemeen te weinig inbreng hebben in de beleidskaders. Uit de gesprekken komt naar voren dat het per stadsdeel, en daarbinnen per beleidsambtenaar, enorm verschilt in hoeverre instellingen worden betrokken bij het uitwerken van doelen. Soms is die invloed direct, doordat het stadsdeel de welzijnsinstellingen uitnodigt deel te nemen aan overleggen hierover. Maar vaak is de invloed indirect, voortvloeiend uit het formele en informele inhoudelijke overleg dat tussen stadsdelen en instellingen plaatsvindt.

2.3 Opdrachtverlening

In tabel 2.2 staan de aandachtspunten waarmee de kwaliteit van de opdrachtverlening is beoordeeld samengevat. De conclusie is dat de opdrachtverlening door stadsdelen over het algemeen te kort schiet.

Tabel 2.2 - Samenvatting van aandachtspunten bij de beoordeling van de opdracht

Vraag	Norm
Is er een (expliciete) opdracht?	Opdracht is duidelijk aanwijsbaar en expliciet genoeg geformuleerd
Wordt er in de opdracht gerefereerd aan het beleid?	Opdracht bevat herkenbare verwijzingen naar operationele doelstellingen.
Bevat opdracht afspraken over verantwoording?	Opdracht bevat voorschriften over informatie die over prestaties en resultaten moet worden verschaft
Is de opdrachtverlening bruikbaar?	Oordeel stadsdelen en instellingen

Oordeel is gebaseerd op dossieronderzoek en gesprekken

De opdrachtverlening is niet helder

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat een duidelijke en expliciete opdracht van stadsdelen aan instellingen in veel gevallen ontbreekt. Ook wordt bij de opdrachtverlening zelden gerefereerd aan de doelstellingen in de programma-begroting. Stadsdelen en instellingen maken wel afspraken over de wijze waarop instellingen zich verantwoorden over hun prestaties, maar die afspraken staan niet in de opdracht en ook niet in de beschikkingen. De afspraken die tijdens gesprekken worden gemaakt, worden ook zelden op een andere manier vastgelegd.

Oordeel ambtenaren opdracht zegt vaak weinig

Ambtenaren vinden het lastig om vast te stellen wat een opdracht moet inhouden. Moeten er afspraken worden gemaakt over prestatie, resultaten en/of kwaliteit van het werk? Ze geven aan dat instellingen vaak zelf beter weten wat er moet gebeuren.

Oordeel professionals: opdracht is vaak onduidelijk

De opdracht functioneert niet als een heldere boodschap. Instellingen weten vaak niet waar ze aan toe zijn. De stadsdelen en zelfs de ambtenaren binnen een stadsdeel hanteren diverse formats en reageren laat, waardoor instellingen lang in onzekerheid verkeren. Het is dan ook niet voor niets dat instellingen benadrukken dat het duidelijker moet. Zij hebben behoefte aan helderheid en eenduidigheid van de kant van de stadsdelen, waarbij de afspraken niet afhangen van de toevallige ambtenaar met wie wordt gesproken.

2.4 Verantwoording

In tabel 2.3 staan de aandachtspunten over de kwaliteit van de verantwoording samengevat. De conclusie is dat de verantwoording van de instellingen over hun prestaties en resultaten niet adequaat is.

Tabel 2.3 - Samenvatting van aandachtspunten bij de beoordeling van de verantwoording

Vraag	Norm
Vindt er voortgangsoverleg plaats?	Er is inhoudelijk overleg over de voortgang met betrekking tot prestaties en resultaten
Kunnen stadsdelen prestaties goed beoordelen?	Oordeel stadsdelen en instellingen
Kunnen stadsdelen resultaten goed beoordelen?	Oordeel stadsdelen en instellingen
Kunnen stadsdelen bijdrage aan maatschappelijke effecten goed beoordelen?	Oordeel stadsdelen en instellingen

Oordeel is gebaseerd op dossieronderzoek

Inhoudelijk overleg is onvoldoende

Er is overleg, maar toch is er maar zeer beperkt invulling gegeven aan het tussentijds toezicht. Opvallend is dat stadsdelen toch vinden dat het tussentijds toezicht goed geregeld is. De instellingen denken daar anders over. Zij vinden dat het teveel draait om kwartaal- en half jaarcijfers. Die hebben volgens hen de overhand gekregen, terwijl gesprekken over de inhoud zelden plaatsvinden.

Oordeel ambtenaren: wijze van verantwoording geeft niet veel inzicht

Hoewel de bijdrage aan effecten moeilijk is aan te tonen, heeft de politiek een begrijpelijke behoefte om zich een oordeel te vormen over de besteding van subsidies. Dat leidt tot een groeiende informatiebehoefte. Ambtenaren willen op alle mogelijke vragen vanuit de politiek voorbereid zijn en vragen instellingen daarom veel meer gegevens dan aanvankelijk afgesproken en nodig is om de prestaties te beoordelen. Ambtenaren denken zelf niet dat deze wijze van verantwoording inzicht geeft in de bijdrage van prestaties aan de maatschappelijke doelen.

Oordeel professionals: beoordeling van het werk kan beter

Instellingen hebben grip op hun eigen prestaties, maar niet altijd op resultaten en zeker niet op de beoogde maatschappelijke effecten. Daar zijn ook factoren op van invloed die de instellingen niet in de hand hebben. Daarbij komt dat effecten pas na een aantal jaren zullen optreden, terwijl prestaties en resultaten in principe betrekking hebben op één subsidiejaar. Instellingen staan open voor (extern) effectonderzoek om helder te krijgen welke welzijnsprogramma's bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten. Zij stellen wel als voorwaarde dat de uitkomsten niet worden gebruikt om 'af te rekenen' en de kosten van het onderzoek niet van de subsidie betaald hoeven te worden.

3 Analyse en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Er gaat bij de aansturing van het welzijnswerk door stadsdelen veel mis, zo blijkt ook weer uit dit onderzoek. Met de aanbeveling dat het beter moet, wil de rekenkamer dit keer niet volstaan. Het gaat namelijk, zo blijkt ook uit eerder onderzoek van de rekenkamer, al *lang* niet goed. Daarnaast blijkt uit andere onderzoeken en artikelen dat Amsterdam daarin niet uniek is. Het lijkt er op dat aan de Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF), het zakelijke model dat in allerlei vormen in Nederland vanaf de jaren '90 het leidende principe vormt bij de aansturing van welzijnswerk, een aantal hardnekkige problemen kleven.

Analyse

Een welzijnsinstelling kan worden georganiseerd als een publieke voorziening of als een maatschappelijke onderneming. De keuze voor de zakelijke aansturing in de jaren '90 impliceert een model met maatschappelijke ondernemingen. In de praktijk lijkt er sprake te zijn van een mengvorm die niet goed functioneert. Wellicht is de tijd rijp om de zakelijke aansturing radicaal te heroverwegen. In theorie kan het dan twee kanten op. Het eerste is verder op de weg van de maatschappelijke ondernemingen, dus verder weg van de overheid. Dit sluit aan bij de gedachtegang van Nico de Boer en Jos van der Lans die schrijven dat overheid en welzijnsinstellingen teveel op elkaar gericht zijn geraakt.⁷ Zij zien een welzijnssector die bestaat uit veel verschillende partijen, zoals maatschappelijke organisaties, sociale ondernemers en burger-initiatieven. De andere weg die kan worden ingeslagen is die van de publieke voorziening onder veel directer toezicht van de overheid.

De keuze voor de een of de andere weg is vooral een politieke keuze. Wij gaan voorlopig - totdat de politiek iets anders beslist - uit van de huidige mengvorm. Die kan en moet wel anders worden vormgegeven om het goed te laten functioneren. De rode draad in onze analyse is dat beide partijen, de stadsdelen en de welzijnsorganisaties, zich moeten realiseren dat er inderdaad sprake is van een mengvorm, waarbij een stadsdeel soms de partner en soms de controleur is van een welzijnsorganisatie.

We zullen onze analyse ordenen aan de hand van vijf onderwerpen die we nader beschouwen en waarvoor we aanbevelingen doen. We baseren ons behalve op de bevindingen in ons onderzoek ook op recente literatuur over de rol van de overheid in de publieke sector en het gebruik van indicatoren.

⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Burgerkracht De toekomst van het sociaal werk in Nederland. Nico de Boer en Jos van der Lans, april 2011

3.1 Sturing vanuit beleid

Een adequate uitwerking van beleid en een goede afstemming met raad en bestuur behoren tot de kerntaken van de ambtelijke organisatie. Toch blijkt dit voor stadsdelen keer op keer een enorme worsteling. Het in 2006 gestarte project *Besturen zonder ballast* en de daaruit voortgekomen handreiking hebben hierin vooralsnog weinig verbetering gebracht.

Onderbouwing keuzes

Een belangrijke bevinding in het onderzoek is dat stadsdelen beleidskeuzes onvoldoende onderbouwen. Stadsdelen slaan bij de uitwerking van doelen een essentiële stap over (de uitwerking van programmadoelen in resultaten). Verder valt op dat de programmabegrotingen van de stadsdelen, ondanks toegenomen uniformiteit in opzet en begrippenkader, inhoudelijk sterk verschillen. Ook die verschillen zijn niet onderbouwd en lijken tamelijk willekeurig. We hebben uit ons onderzoek in ieder geval niet de indruk gekregen dat die verschillen verband houden met politieke keuzes of de omvang van maatschappelijke problematiek. De wisselende betrokkenheid en ervaring van verantwoordelijke ambtenaren lijkt eerder debet aan dit soort verschillen. Ook in de tijd (programmabegrotingen 2011 en 2012) verandert er veel, wat gedeeltelijk is te verklaren door het project *Besturen zonder Ballast*. Maar de uitgangspunten van het beleid en de keuze van beoogde maatschappelijke effecten blijken in een aantal stadsdelen eveneens veranderd, zonder dat dit wordt toegelicht of onderbouwd.

Er is kortom bij beleidskeuzes weinig onderbouwing in de vorm van een beleidstheorie en voor een praktisch bruikbaar beleidskader is dat wel nodig.

Veranderingsdoelen

Alles wat de overheid doet hoort een doel te dienen; besteding van belastinggeld wordt beoordeeld op doelmatigheid en doelrealisering. Dat geldt ook voor de welzijnssector. Dit wil niet zeggen dat de overheid er altijd op uit is om iets te veranderen.⁸ Soms is het doel om een dienst aan burgers te verlenen waarbij collectieve bekostiging meer adequaat is dan betaling door individuele burgers. Bij dienstverlening, zoals maatschappelijke hulpverlening, liggen de verwachte prestaties gedurende langere tijd vast en hoeft alleen nagegaan te worden of er volgens de professionele standaards wordt gewerkt. Bij interventies gericht op veranderingsprocessen om maatschappelijke effecten te bereiken, ligt dat anders.

De twee soorten overheidsdoelen zijn heel verschillend en vragen dan ook om een verschillende benadering. Vooral bij veranderingsdoelen is een *eigen*⁹ beleidstheorie

⁸ Ook Paul Bordewijk en Henk Klaassen wijzen er in *Het BBV in de praktijk. TPC, februari 2012* op dat overheden zich niet uitsluitend richten op het bewerkstelligen van maatschappelijke veranderingen (*wat willen we bereiken?*) en dat het bij het welzijnswerk vaak gaat om basisvoorzieningen.

⁹ Bij andere (niet veranderingsgerichte) doel is er natuurlijk in principe ook altijd sprake van een beleidstheorie. Die is echter gesteld tot een bepaalde praktijk met standaarden die niet steeds opnieuw behoeft te worden bedacht.

noodzakelijk, waarin een onderbouwde redenering over hoe het doel kan worden bereikt is vastgelegd.

Meer richting

De beoogde maatschappelijke effecten worden vaak te algemeen geformuleerd (zie voorbeelden in doelenbomen, bijlage 8 in onderzoeksrapport), waardoor ze onvoldoende richting geven. Dit bemoeilijkt de vertaling van beoogde effecten in beleidsdoelen met daaraan gekoppeld de concrete te verwachten resultaten. Stadsdelen lijken willekeurige streefcijfers vast te stellen voor maatschappelijke doelen. Het is vaak niet duidelijk waarom naar een bepaald niveau wordt gestreefd en waarom bepaalde resultaten haalbaar worden geacht. Beleid gericht op het bewerkstelligen van een maatschappelijke verandering (bijvoorbeeld *minder eenzame ouderen*) vraagt om een duidelijk omschreven doel met concrete, onderbouwde streefcijfers. Afhankelijk van de problemen in en doelstellingen van een stadsdeel kan dat natuurlijk per stadsdeel variëren.

Aanbeveling 1

Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderingsdoelen' veel aandacht aan de beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering.

De kracht (en het praktisch nut) van een beleidstheorie is dat er niet sprake is van één geïsoleerde indicator, maar van een redenering. Daardoor wordt het makkelijker om bij bepaalde interventies verwachtingen over resultaten te verwoorden en om resultaten te begrijpen. Met een beleidstheorie wordt ook de visie die aan het beleid ten grondslag ligt onder woorden gebracht. Met een gedeelde visie op de uitwerking van beleid weten alle partijen binnen het stadsdeel waar ze aan toe zijn en hebben beleidskaders een langere houdbaarheid en betere herkenbaarheid. In het onderzoek *Bruggen slaan met buurtgericht werken*¹⁰ (juni 2011) heeft de rekenkamer, aan de hand van voorbeelden, uitgebreid stil gestaan bij het belang van een beleidstheorie of -redenering.

3.2 Stadsdeel en opdrachtgeverschap

De verzakelijking van de aansturing veronderstelt een opdrachtrelatie tussen overheid en uitvoerende organisatie. Het stadsdeel wordt geacht vanuit een beleidskader opdrachten te formuleren voor welzijnsinstellingen en voor de uitvoering een contract af te sluiten.

Wederzijdse afhankelijkheid

Van een volledig zakelijke relatie is in de praktijk meestal geen sprake. Daarvoor zijn stadsdelen en welzijnsorganisaties teveel afhankelijk van elkaar. Het is dan ook niet verrassend dat uit het dossieronderzoek blijkt dat er zelden sprake is van een

¹⁰ Rekenkamer Amsterdam, *Bruggen slaan met buurtgericht werken*, juni 2011

opdracht van een stadsdeel aan een instelling. De omschrijving van de werkzaamheden staat in de subsidieaanvraag, waarbij instellingen eerder vanuit hun praktijkervaring redeneren dan vanuit het beleidskader van de stadsdelen. De opdrachtrelatie is met andere woorden wellicht nog wel de theorie, maar zeker niet de praktijk. Het lijkt ons goed om ook de theorie op dit punt op te geven en te accepteren dat inbreng vanuit de praktijk bij het formuleren van de beoogde resultaten en prestaties onmisbaar is.

Verzakelijking op onderdelen

Om zinvol beleid te ontwikkelen, hebben stadsdelen de professionals van de instellingen nodig. Die beschikken immers over kennis van de uitvoeringspraktijk. Stadsdelen kunnen die kennis goed gebruiken bij de uitwerking van de vraag 'Wat willen we bereiken?'. Ook in recente literatuur is veel aandacht voor de rol van de professional¹¹. De uitdaging is om de eigenheid van de 'professionele logica' in te bedden in de beleidsontwikkeling. Partnerschap is daarbij een beter uitgangspunt dan opdrachtgeverschap.

Op het moment dat instellingen een subsidie ontvangen van een stadsdeel is het logisch dat zij zich moeten verantwoorden over de prestaties die zij leveren voor die subsidie. Op dat moment gaat het om het nakomen van afspraken die door de partijen samen zijn gemaakt en is een zakelijke benadering zeker op zijn plaats.

Aanbeveling 2

Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in het eerste geval meer als partner en in het tweede geval als opdrachtnemer.

Bij het bepalen wat er gedaan moet worden om bepaalde doelen te bereiken, kunnen stadsdeel en instelling samen optrekken. De beleidsambtenaar kan dit overleg met de instellingen voeren. Op het moment dat er een subsidierelatie is, heeft het stadsdeel een andere rol. Het ligt voor de hand die andere rol ook bij een andere ambtenaar te beleggen, zodat er vanuit de controle kritisch naar het beleid kan worden gekeken.

3.3 Tussen sturing en controle

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat ambtelijke organisaties moeite hebben met hun dubbele rol. Enerzijds zijn ze beleidsadviseur richting politiek en bestuur (de beleidscyclus), anderzijds hebben ze voor de uitvoering contact met de instellingen (de subsidiecyclus). In 3.2 is al betoogd dat het goed is om beide rollen te scheiden. De beleidsambtenaar zal ook contact met de instellingen moeten hebben, maar dan als partner. De controleur heeft een heel andere rol.

¹¹ Evelien Tonkens, Marktwerking in de zorg is duur en leidt tot verkwesting. In: Weten is meer dan meten, 2012

Disfunctionele cyclus

De beleidscyclus en de subsidiecyclus hebben veel met elkaar te maken, maar zijn wel heel verschillend. Als neveneffect van de invoering van de Beleidsgestuurde Contractfinanciering zijn beide cycli teveel door elkaar gaan lopen. Hierdoor is een *disfunctionele cyclus* ontstaan waarin beide activiteiten elkaar in de weg zitten. De twee cycli vragen om verschillende informatie en kunnen een verschillend tijdspad hebben. Bovendien vereisen ze andere competenties en verantwoordelijkheden. Het is daarom nuttig ze ook afzonderlijk te definiëren.

Beoordeling aan de hand van prestaties

Om na te kunnen gaan of instellingen 'waar voor het subsidiegeld leveren', kan natuurlijk allereerst naar de prestaties worden gekeken. Succes moet volgens de Beleidsgestuurde Contractfinanciering worden opgemaakt uit prestatiecijfers van de instellingen. Instellingen hebben hun eigen prestaties grotendeels in de hand en kunnen daar dus in ieder geval op worden beoordeeld. Voor resultaten en zeker voor effecten ligt dat ingewikkelder.

Beoordeling aan de hand van effecten

Om te beoordelen in hoeverre maatschappelijke doelen worden bereikt, zijn andere gegevens nodig dan gerealiseerde prestaties¹². Er zijn drie redenen waarom effecten niet direct gegarandeerd zijn als er sprake is van goede prestaties en resultaten in een bepaald jaar:

- Termijn: het effect van overheidsbeleid is zelden zichtbaar op de korte termijn;
- Externe factoren: op veel terreinen is de gemeente niet de enige en vaak zelfs niet de belangrijkste speler, daarnaast zijn er maatschappelijke factoren die buiten de invloedssfeer van de overheid liggen;
- Meting: eenvoudige cijfers over bereikte prestaties zijn niet indicatief voor bereikte maatschappelijke effecten.

Het is dus een illusie te denken dat prestatiegegevens van instellingen inzicht geven in de effectiviteit van het welzijnsbeleid. Maar welzijnsinstellingen kunnen net zo min worden beoordeeld op het uitblijven van effecten¹³.

Zonder uitgebreid (en duur) onderzoek kan niet exact worden vastgesteld wat welzijnsprojecten bijdragen aan maatschappelijke effecten. Een oplossing kan worden gevonden in het gebruik van methoden, waarvan het effect in (wetenschappelijk) onderzoek aannemelijk is gemaakt. Er bestaat reeds een databank van effectieve sociale interventies waar de gemeente gebruik van kan maken¹⁴. Als een instelling dan een dergelijke aanpak naar behoren uitvoert, kan redelijkerwijs worden

¹² Haagse bluf bij ambities over programmabegroting. Henk ter Bogt, Jan van Helden en Berend van der Kolk, TPC februari 2012

¹³ Theoretische verkenning *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012

Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren

¹⁴ www.movisie.nl

aangenomen dat de subsidie aan die instelling effectief is besteed.

Een andere mogelijke oplossing is de extrapolatie van betekenisvolle outputgegevens, zoals *aantal deelnemers dat na een cursus een baan gevonden heeft*. Resultaten op activiteitsniveau zijn vaak relatief eenvoudig vast te stellen en kunnen relevante informatie opleveren over de mate waarin een bijdrage aan een maatschappelijk doel geleverd is.

Indicatoren in soorten en maten

Indicatoren voor maatschappelijke effecten kunnen dus niet zomaar worden gebruikt om welzijnsorganisaties op te beoordelen en indicatoren voor prestaties zeggen niet altijd iets over de effecten. In de projecten die door stad en stadsdelen zijn gestart (o.a. *Besturen zonder ballast, Vereenvoudiging en Uniformering Subsidies* en recent *Opdrachtgeverschap welzijn stadsdelen*), en die bedoeld zijn om de werkwijze te verbeteren, komen deze noties slechts beperkt naar voren.

Aanbeveling 3

Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleid- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel welzijnsorganisaties eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast efficiënt gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelrealisatie .

Beleids- en subsidiecyclus vereisen andere competenties en verantwoordelijkheden van ambtenaren. Meer kennis en deskundigheid toegespitst op de specifieke functie zijn van belang.

Wetenschappelijke kennis en de mogelijkheden van analyse van betekenisvolle outputgegevens kunnen beter worden benut.

3.4 Tellen en vertellen

In de gesprekken gaven de professionals heel nadrukkelijk aan dat cijfermatige verantwoording nuttig en noodzakelijk is, maar dat er teveel doelloos om verantwoordingsinformatie wordt gevraagd en dat de aandacht teveel richting cijfers is verschoven. De aandacht voor de inhoud van hun werk lijkt ondergesneeuwd geraakt.

Verantwoordingslast

Bij de stadsdelen is sprake van een bijna onuitputtelijke vraag naar verantwoordingsinformatie. Of die informatie relevant is voor de beoordeling van prestaties of aanleiding geeft tot bijsturing van beleid, is vaak op z'n minst twijfelachtig. Verschillende oorzaken liggen ten grondslag aan de informatiebehoefte:

1. Er is een gebrek aan vertrouwen in instellingen, mede door slechte ervaringen in het verleden. Er zijn instellingen failliet gegaan door slechte bedrijfsvoering, waardoor stadsdelen met hoge kosten of een gebrek aan activiteiten bleven zitten;
2. Verder is er onzekerheid door onbekendheid met de praktijk van het beleidsterrein. Vragen als *'wat doen welzijnsinstellingen precies?'* en *'waarop moeten we ze beoordelen?'* duiken keer op keer op;
3. Omdat het zicht op de uitvoeringspraktijk ontbreekt en stadsdelen bang zijn voor risico's, willen ze over zoveel mogelijk informatie beschikken;
4. Een stadsdeel is, in tegenstelling tot een marktpartij, geen bedrijf maar een politiek gestuurd orgaan met een (korte) cyclus van vier jaar. Raadsleden hebben behoefte aan allerlei cijfers om vragen van uiteenlopende aard van burgers te kunnen beantwoorden.

Het is moeilijk te zeggen wat de belangrijkste oorzaak is, vaak gaat het om een combinatie van de genoemde oorzaken. Het resultaat is in ieder geval een overdreven vraag naar vaak irrelevante verantwoordingsinformatie. Ambtenaren betwijfelen zelf ook of al die informatie nuttig is, zo blijkt uit de gesprekken. Zij vragen de instellingen formeel om allerhande kwantitatieve gegevens, terwijl ze niet echt geloven in het nut daarvan. De uiteindelijke evaluatie en sturing is vooral kwalitatief en informeel van aard, met alle gevolgen van dien. Het moet dus anders: de informatiestroom moet worden verminderd en verbeterd. Maar op welke manier?

Indicatoren als middel

Verantwoording op basis van indicatoren kan tot contraproductief gedrag leiden als instellingen vooral die dingen doen die gemeten worden, ten koste van minder zichtbare maar tevens zinvolle activiteiten¹⁵. Indicatoren moeten daarom geen doel op zich zijn, maar een middel om inzicht te krijgen in de werking van beleidsprocessen. Zoals al eerder naar voren is gebracht, wil een ongunstige score op een indicator ook niet per definitie zeggen dat instellingen slecht presteren of dat het beleid niet goed werkt. Er kunnen goede redenen zijn waarom instellingen activiteiten anders hebben ingericht en bepaalde prestaties niet hebben gehaald. Autonome maatschappelijke ontwikkelingen kunnen daarnaast het realiseren van beoogde effecten belemmeren. Op basis van ongunstige cijfers kan besloten worden om het beleid te wijzigen. Even goed kan intensivering van het beleid juist nodig blijken, (zoals bij *wachtlijsten voor schuldhulpverlening* in tijden van crisis). De keuze hangt af van het verhaal erbij.

Tussentijds toezicht

De grote aandacht voor cijfers komt eveneens naar voren bij het tussentijds toezicht, een onderdeel van de Beleidsgestuurde Contractfinanciering. Instellingen vinden dat het ook hier teveel om cijfers draait.

In het onderzoek kwam naar voren dat de inhoudelijke afspraken die tijdens de gesprekken worden gemaakt, en die belangrijk zijn voor de uitvoering, vaak niet

¹⁵ Theoretische verkenning *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012

Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren

zorgvuldig worden gedocumenteerd. In combinatie met de voortdurende wisselingen van contactpersonen of verantwoordelijke ambtenaren, leidt dit tot een situatie waarin veel relevante informatie verloren kan gaan. Dit is een belangrijk aandachtspunt. Het gaat er immers om dat van ervaringen wordt geleerd en herhaling van fouten wordt voorkomen.

Cijfers basis voor gesprek

Stadsdelen moeten zich steeds afvragen hoe relevant de informatie is die ze vragen, ze moeten daarbij selectief zijn. Elke informatievraag kost immers tijd en geld. Het is belangrijk dat de cijfermatige verantwoording efficiënt gebeurt en aansluit bij de praktijk van de uitvoering. Efficiëntie vraagt om eenvoudige, meetbare en betekenisvolle indicatoren voor prestaties en/of resultaten. In een aparte web-publicatie geeft de rekenkamer een overzicht van lessen die uit wetenschappelijke literatuur geleerd kunnen worden met betrekking tot het gebruik van indicatoren¹⁶. Eenvoud is belangrijker dan (schijn)nauwkeurigheid.

Bij de controle op het welzijnswerk gaat het om *tellen en vertellen*. De uiteindelijke verantwoording is het gesprek naar aanleiding van de 'getallen'. Een professional zal afwijkingen van beloofde prestaties en resultaten kunnen en willen uitleggen. Zonder de 'getallen', die een uitdrukking zijn van doelen en afspraken, is het gesprek ongericht. Zonder het gesprek zijn de 'getallen' betekenisloos. Tellen en vertellen gaan hand in hand. Het moet transparant gebeuren en navolgbaar zijn voor derden.

Aanbeveling 4

Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen en vertellen gaan. Vraag alleen die informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.

Welzijnswerk is niet te vatten in cijfers alleen. Stadsdelen moeten minder, maar betere gegevens vragen, meer waarde hechten aan inhoudelijke gesprekken en zorgen dat daarover dossiervorming plaatsvindt. Dit leidt tot beter inlevingsvermogen van beide partijen en biedt kansen voor organisationeel leren.

3.5 Continuïteit en uniformiteit

Waar veel instellingen problemen mee hebben, zo blijkt uit het onderzoek, is de onvoorspelbaarheid van de stadsdelen. Typeringen als '*veelkoppig monster*' en '*gedifferentieerde chaos*' konden tijdens de gesprekken worden opgetekend. Hier spelen twee zaken een rol:

¹⁶ Theoretische verkenning: *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012
Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren

- Mede als gevolg van fusies en reorganisaties is er veel wisseling van contactpersonen. Daarbij wisselt betrokkenheid en kennis van zaken van ambtenaren voortdurend. Instellingen worden steeds met nieuwe wensen geconfronteerd en verkeren, ook omdat het vaak om éénjarige subsidiecontracten gaat, lang in onzekerheid over de toekomst. Dit belemmert een goede uitvoering van het welzijnswerk.
- Stadsdelen, en binnen stadsdelen afdelingen, hanteren verschillende formats voor subsidieverstrekking en stellen uiteenlopende eisen aan de verantwoording. Ook door dit gebrek aan uniformiteit weten subsidieontvangende instellingen vaak niet waar ze aan toe zijn.

Transparantie door onderbouwing

De verbetervoorstellen van het project *Besturen zonder Ballast*, die in 2009 zijn vastgelegd in een handreiking, zijn gericht op meer effectiviteit (eenvoud, meetbaarheid, informatie op maat), efficiëntie (vergelijkbaarheid) en transparantie (één gezicht naar buiten toe) van de jaarlijkse controlecyclus. Bij de verbetervoorstellen horen ook de indicatoren, waarvoor door de Dienst Onderzoek en Statistiek een omvangrijke monitor, de gemeenschappelijke Basismeetset, is opgesteld. In het onderzoek is vastgesteld dat verbetervoorstellen wel enig effect hebben gehad. De verbetervoorstellen van het project *Besturen zonder Ballast* kunnen echter alleen echt succesvol worden, als er meer aandacht komt voor de theoretische en beleidsmatige onderbouwing van relaties tussen doelen, middelen en indicatoren. Nu wordt er intern veel energie gestoken in een bouwwerk van uniforme doelen en stedelijk afgestemde indicatoren, terwijl het nog maar de vraag is in welke context die zinvol zijn.

Verbetering subsidieproces

Het subsidieproces wordt door de instellingen als ingewikkeld en onnodig belastend ervaren. Bovendien geven instellingen aan dat stadsdelen de stappen in het subsidieproces niet tijdig en zorgvuldig doorlopen. Het is dan ook goed dat er een project *Vereenvoudiging en uniformering Subsidies* is gestart, dat is gericht op een efficiënte subsidieverlening. Vereenvoudiging en uniformiteit verminderen de administratieve belasting van stadsdelen en instellingen, waardoor er meer tijd en geld beschikbaar is voor de uitvoering.

Binnen de subsidierelatie stelt het stadsdeel zich, terecht, zakelijk op. Instellingen zijn echter van mening dat stadsdelen daarin niet consequent zijn. Als meer geld nodig is om de afgesproken prestaties te leveren, krijgt de instelling niet extra betaald. Maar als ze de prestaties voor minder geld weten te leveren, moeten ze wel terugbetalen. In een zakelijke relatie moeten de afgesproken prestaties en niet de kosten bepalend zijn voor het eventueel opleggen van een sanctie. Bij de verbetering van het subsidieproces verdient dit aandacht. Lagere (of hogere) kosten kunnen natuurlijk wel een reden zijn om de afspraken voor het volgende jaar aan te passen.

Zorg voor rust

Hoewel het goed is dat stadsdelen hun best doen om procedures te verbeteren, is een waarschuwing op zijn plaats. Veranderingen in procedures kunnen zorgen voor onrust, wat ten koste gaat van aandacht voor de inhoud. Als spelregels continu veranderen, leidt dit de professionals af van hun eigenlijke werk. Rust kan worden bewerkstelligd door niet steeds alles op de schop te nemen en opnieuw te beginnen, maar kritisch naar bestaande processen te kijken en mogelijke verbeteringen stapsgewijs door te voeren. We pleiten vanuit deze noodzaak van organisatorische rust, daarom ook voor meerjarige contracten waar dat mogelijk is. Dan hoeft niet elk jaar de gehele subsidiecyclus te worden doorlopen.

Aanbeveling 5

Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg er voor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

Stadsdelen moeten voor externe partijen een stabiele en herkenbare overheid zijn. Verbeteringen die de uniformiteit, continuïteit en eenvoud van procedures bevorderen zijn welkom. Veel verbeteringen kunnen in bestaande procedures worden doorgevoerd. Bij de verbetering van het subsidieproces is ook het zorgvuldig omgaan met sancties een belangrijk aandachtspunt.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft het concept van het rapport *Aansturing welzijnsinstellingen* op 23 april 2012 voor wederhoor aan de dagelijkse besturen van de stadsdelen Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost voorgelegd. De besturen van de stadsdelen hebben in de periode eind mei – begin juni elk afzonderlijk een reactie gegeven op het rapport.

De rekenkamer beoogde met dit onderzoek niet om de afzonderlijke stadsdelen te beoordelen op de aansturing van welzijn, maar wilde meer in algemene zin op een aantal telkens terugkerende knelpunten ingaan en bouwstenen aandragen voor een heroverweging van de aansturing. Daarom is er in dit bestuurlijk rapport voor gekozen om de reacties niet integraal in de hoofdtekst op te nemen, maar - eerst algemeen en vervolgens per aanbeveling - in te gaan op de reactie van de stadsdelen en daarbij het commentaar van de rekenkamer te geven. De integrale reacties van de stadsdelen zijn te vinden in Bijlage 1 van dit bestuurlijke rapport.

4.1 Bestuurlijke reactie - algemeen

Stadsdeel Nieuw-West volstaat met een beknopte reactie waarin het aangeeft dat de bevindingen door een aantal recente maatregelen van het stadsdeel achterhaald zouden zijn. Twee zaken vragen volgens dit stadsdeel terecht om nadere aandacht. Deze zaken hebben betrekking op aanbeveling 1 respectievelijk aanbeveling 3 (zie paragraaf 4.2).

Stadsdeel Noord is er net als de rekenkamer van overtuigd dat er verbetering nodig en mogelijk is in de aansturing van de door het stadsdeel gesubsidieerde welzijnsorganisaties, en onderschrijft de meeste aanbevelingen. Het stadsdeel verwijst naar een aantal aanbevelingen uit het onderzoek '*Audits bij gesubsidieerde instellingen*', dat in opdracht van het stadsdeel is uitgevoerd. Die aanbevelingen zouden geheel in de lijn liggen van de aanbevelingen van de rekenkamer en erop zijn gericht dat:

- het stadsdeel heldere en concrete doelstellingen formuleert, zodat we vooraf weten wat we op deze terreinen willen bereiken.
- de instellingen in hun offerte zelf beter aangeven welke prestaties er voortgebracht worden om de door het stadsdeel beoogde doelstellingen te realiseren.

Met de beleidsadviseurs in het sociaal domein is het stadsdeel een traject ingegaan ter versterking van het opdrachtgeverschap.

Omdat het een stadsbreed onderzoek betreft, reageert *stadsdeel Oost* alleen in algemene zin op de conclusies en aanbevelingen. Het stadsdeel maakt hierbij de kanttekening dat het de conclusies, als gevolg van de gekozen onderzoeksmethodiek, te kort door de bocht en onvoldoende onderbouwd vindt. Dit laat onverlet dat het stadsdeel kan instemmen met de conclusie dat verbetering mogelijk is als het gaat om

opdrachtverlening en aansturing van welzijnsinstellingen. Het stadsdeel betreurt het dat haar verbeteraanpak niet is meegenomen in de analyse en aanbevelingen, omdat dit tot meer concrete en uitgewerkte aanbevelingen had kunnen leiden. Stadsdeel Oost gaat niet concreet in op de afzonderlijke aanbevelingen, maar de in algemene zin gegeven reactie heeft in een aantal gevallen wel een relatie met een van de aanbevelingen (zie paragraaf 4.2).

Volgens *stadsdeel West* is het veld van welzijn en zorg en de verhouding tussen overheid en welzijnsaanbieders sterk aan het veranderen. Het stadsdeel geeft aan dat het zich heeft voorgenomen om in 2012, in overleg met de welzijnaanbieders, een andere manier van aansturing, effectbepaling en verantwoording te ontwikkelen. Er bestaan binnen Amsterdam verschillende inzichten over de inrichting van de productie van welzijn en over de aansturing van organisaties, aldus de reactie. Initiatieven volgen elkaar op en lopen door elkaar heen: soms op basis van nieuwe inzichten (BCF), overtuigingen (aanbesteding), onvrede (WILL) of ongelukken (faillissement). De constatering van de rekenkamer dat er veel mis gaat bij de aansturing gaat stadsdeel West een stap te ver. Het stadsdeel werkt samen met partners en bewoners aan uitwerkingsnota's die de verbinding tussen programmabegroting en kadernota's naar het operationeel niveau leggen. Vervolgens geeft het stadsdeel een reactie op de afzonderlijke aanbevelingen (zie paragraaf 4.2).

Stadsdeel Zuid doet in haar reactie vooral een poging om de aanbevelingen van de rekenkamer te relateren aan de deelprojecten van het verzakelijkingstraject waar het sociaal domein van het stadsdeel middenin zit. Stadsdeel Zuid beschrijft de geschiedenis van de verzakelijking in het stadsdeel tot 2012, uitmondend in een modernisering van het sociaal domein volgens het *Beleidskader Sociaal Domein Zuid* (november 2010). Met de uitvoering van het project '*Verzakelijking van het sociaal domein*' is de gewenste modernisering van het sociaal domein de volgende fase ingegaan. Het uitvoeringsbesluit creëert samenhang in de verzakelijking van het sociaal domein door een consistent verhaal consequent te brengen, aldus het stadsdeel. Daarbij wordt top-down gewerkt. Het raamwerk van het uitvoeringsbesluit bestaat uit vier deelprojecten die bij de verschillende aanbevelingen worden aangehaald.

Stadsdeel Zuidoost kan, met het voorbehoud dat niet gezegd kan worden dat de bevindingen een representatief beeld geven van de subsidierelaties in het stadsdeel, zich grotendeels vinden in de conclusies. Het stadsdeel geeft aan dat met de algemene welzijnsinstelling en de instelling voor maatschappelijke dienstverlening verbetertrajecten zijn uitgevoerd die moeten leiden tot expliciete opdrachtformuleringen en kwantitatieve en kwalitatieve prestatieafspraken.

Reactie rekenkamer

De rekenkamer stelt vast dat de reacties van de stadsdelen zeer verschillend zijn qua opbouw en inhoud. Bijvoorbeeld: waar stadsdeel Noord de aanbevelingen bijna volledig onderschrijft, verklaart stadsdeel Nieuw-West de meeste aanbevelingen als achterhaald en acht stadsdeel Oost de conclusies en aanbevelingen onvoldoende onderbouwd.

De rekenkamer constateert dat de kern van de aanbevelingen in de meeste reacties niet terugkomt en dat de reacties vaak weinig concreet zijn. Er wordt veelvuldig verwezen naar documenten en projecten waar stadsdelen mee bezig zijn en die verbeteringen tot gevolg zouden moeten hebben. Wat hierbij opvalt dat stadsdelen hier grotendeels elk een eigen weg in kiezen. In de volgende paragraaf gaat de rekenkamer hier per aanbeveling op in.

De rekenkamer wil afzonderlijk nog stilstaan bij de opmerkingen van stadsdeel Oost dat de conclusies te kort door de bocht zijn, gegeven de in dit onderzoek gekozen methodiek. Wij delen die opvatting niet. Allereerst omdat er, zoals ook in het rapport is aangegeven, door de rekenkamer veel meer onderzoek is gedaan rond dit thema. In 2010 verrichte de rekenkamer uitgebreid en nauwgezet onderzoek in stadsdeel Centrum, dat gepubliceerd is in *Welzijn per contract?*. Eén van de conclusies was dat de opdrachtformulering aan de instellingen te kort schoot. Vergelijkbare tekortkomingen bij de stadsdelen in de ontwikkeling van een beleidsvisie op welzijnswerk en bij de opdrachtformulering constateerde de rekenkamer ook al in onderzoeken in 2006, 2007 en 2008. Vanwege die redenen was dit onderzoek meer toetsend: *'zien we bij de andere stadsdelen (nog steeds) vergelijkbare problemen?'* dan explorerend: *'hoe verloopt de aansturing bij elk stadsdeel?'*. In de tweede plaats is er vanuit die beperkte probleemstelling wel degelijk nauwkeurig onderzoek gedaan. Alle recente programmabegrotingen zijn nauwgezet bekeken in combinatie met een verkenning van de relevante beleidsnota's. Daarnaast is in alle stadsdelen een beperktere selectie van subsidiedossiers op een aantal hoofdpunten bestudeerd en met ambtenaren en vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties is uitgebreid gesproken. In de derde plaats zijn de conclusies voorgelegd in de nota van bevindingen en niet weersproken. Ook nu meldt stadsdeel Oost dat er *'verbeteringen mogelijk zijn'*. Tot slot trekken we in het rapport nergens de conclusie dat stadsdelen grote fouten maken. De belangrijkste algemene conclusie is dat er aan de gekozen wijze van aansturing al lang een aantal hardnekkige problemen kleven. En die conclusie is toch niet kort door de bocht gegeven de resultaten van dit onderzoek, alle vorige onderzoeken van de rekenkamer en andere studies over de aansturing van welzijnswerk in Nederland.

4.2 Bestuurlijke reactie - per aanbeveling

1. *Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderingsdoelen' veel aandacht aan de beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering.*

Voor *stadsdeel Nieuw-West* is 'een betere samenhang tussen de beleidsdoelen en de maatschappelijke effecten die in de programmabegroting worden genoemd' één van de zaken die 'terecht nadere aandacht vragen'. Het stadsdeel beschouwt dit als een ingewikkelde opgave, mede gezien de context van hervorming, decentralisatie en transitie waarin het welzijnswerk zich bevindt.

Stadsdeel Noord onderschrijft deze aanbeveling en zal de bevindingen van de rekenkamer inbrengen in het overleg van de stadsdelen over de opzet van de programmabegroting in de volgende bestuursperiode. Verder verwacht het stadsdeel dat er ten aanzien van de aanbevelingen van de rekenkamer verbetervoorstellen zullen voortkomen uit het project 'Opdrachtgeverschap welzijn stadsdelen', dat onlangs vanuit de sectordirecteuren sociaal domein van de stadsdelen is gestart.

Volgens *stadsdeel Oost* was de constatering dat de aansturing van welzijnsinstellingen beter kan als het gaat om het leggen van heldere relaties tussen beoogde doelen en te behalen resultaten, reeds in 2011 één van de belangrijke redenen voor het opstellen van de nota Versterking Sociaal Domein en het vervolgens uitwerken van de beleidsdoelen in de uitvoeringsnota Versterking Sociaal Domein. Verderop in haar reactie geeft het stadsdeel aan dat met name het versterken van de aandacht voor de beleidstheorie een belangrijke stap kan zijn om de sturing in het sociale domein te versterken.

Stadsdeel West onderschrijft de betekenis van een goede beleidstheorie, waarbij het identificeren van veranderdoelen hoort. Ook geeft het stadsdeel aan dat een directe causaliteitsrelatie tussen maatschappelijk handelen en effect in het sociaal domein ontbreekt. En dat het ernaar streeft om smart te zijn in haar ambities en een verbinding te leggen van bestaand cijfermateriaal met haar doelstellingen. In 2012 probeert het stadsdeel op andere aspecten te sturen en het effect meer centraal te stellen.

Stadsdeel Zuid schrijft dat het al in 2010 kennis had genomen van deze aanbeveling en besloten om deze aanbeveling volledig door te voeren. Het stadsdeel noemt de 'zeven stappen-methodiek' die het heeft ontwikkeld en geeft aan dat deze wordt toegepast bij grote beleidswijzigingen zoals het vernieuwd jongerenwerk en de decentralisatie van de extramurale begeleiding uit de AWBZ naar de WMO.

Volgens *Stadsdeel Zuidoost* is het vertalen van maatschappelijke effecten naar programmadoelen en vervolgens naar operationele doelstellingen, en het conform

deze inzichten verlenen van opdrachten een traject dat nog volop in beweging is en dus vervolmaakt kan worden.

Reactie rekenkamer

De rekenkamer stelt vast dat de stadsdelen, met uitzondering van de stadsdelen Noord en West, niet specifiek ingaan op de in de aanbeveling genoemde punten om veranderdoelen te onderscheiden, per veranderdoel een samenhangende beleids-theorie te ontwikkelen en daarbij weloverwogen streefwaarden te kiezen.

De rekenkamer is van mening dat de uitwerking van doelen tot de kerntaken van de ambtelijke organisatie behoort en dat dit zorgvuldig en efficiënt moet gebeuren. Zij heeft in eerdere onderzoeken al aangegeven wat het belang is van een duidelijk beleidskader; duidelijk in wat met het beleid wordt nagestreefd en welke feiten, aannames aan het beleidskader ten grondslag liggen¹⁷. In het onderzoek *Bruggen slaan met buurtgericht werken* (juni 2011) heeft de rekenkamer concrete suggesties gedaan voor de ontwikkeling van een beleidskader. Door veranderingsdoelen - waaraan een politieke keuze ten grondslag ligt om een maatschappelijk ongewenste situatie aan te pakken - te onderscheiden van basisvoorzieningen, beperkt het stadsdeel het aantal gevallen waarvoor een nieuwe beleidstheorie moet worden ontwikkeld.

Stadsdeel Zuid heeft in het *Beleidskader sociaal domein* een aantal beleidskaders samenhangend uitgewerkt aan de hand van de zeven stappen-methodiek. Deze uitwerking is zeker interessant en een mogelijk voorbeeld voor andere stadsdelen.

2. *Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in het eerste geval meer als partner en in het tweede geval als opdrachtnemer.*

Stadsdeel Noord deelt de mening van de rekenkamer dat stadsdeel en instelling in de afzonderlijke fasen van de beleids- en subsidiecyclus op een andere manier tegenover elkaar staan. Het stadsdeel acht het echter niet vanzelfsprekend om beleidsbepaling en controle op de uitvoering bij verschillende ambtenaren te beleggen, omdat medewerkers op rolvastheid worden getraind en aangestuurd en bij de grote accounts meerdere collega's betrokken zijn bij de controle op de uitvoering.

Stadsdeel Oost is van mening dat het in de relatie met welzijnsinstellingen expliciet voor de rol van opdrachtgever moet kiezen. Dit neemt het stadsdeel dan ook als uitgangspunt bij de aanpak.

Het stadsdeel heeft er bij de uitwerking van de uitvoeringsnota Versterking Sociaal Domein voor gekozen de opdrachtverlening te laten verlopen via 'beleidsregels subsidies'. In deze beleidsregels wordt per beleidsonderdeel geformuleerd welke beleidsdoelen van toepassing zijn en welke resultaten gehaald dienen te worden.

¹⁷ Coalitieproject 1012, *grip op ambitie?* Rekenkamer Amsterdam, september 2011

Ook wordt vooraf aangegeven welke (verantwoordings)criteria bij de opdrachtverlening c.q. subsidiering van toepassing zijn.

Stadsdeel West onderschrijft het idee van partnerschap en geeft daar bijvoorbeeld vorm aan door gezamenlijk te werken aan het invoeren van welzijn nieuwe stijl. De subsidierelatie is een permanent gegeven en kan volgens het stadsdeel niet als schakelaar fungeren tussen de verschillende beschreven rollen. Het stadsdeel laat het accounthouderschap per organisatie aan één ambtenaar. Door het subsidiebureau en het management worden onafhankelijke controles gedaan op de prestaties en de financiële aspecten van de subsidierelatie. Het stadsdeel is het ermee eens dat er onderscheid te maken is in de rollen, maar ziet op dit moment geen aanleiding om de ambtelijke inzet daartoe te wijzigen.

Stadsdeel Zuid geeft aan dat het onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering in het stadsdeel al gedeeltelijk wordt toegepast. De inhoud van de uitvoering is de verantwoordelijkheid van de beleidsambtenaar. De controle op de uitvoering, op basis van de verantwoording, wordt uitgevoerd door de medewerkers die ook de technische beoordeling van de subsidieaanvragen doen.

Stadsdeel Nieuw-West en *Zuidoost* zijn niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

Reactie rekenkamer

Hoewel de meeste stadsdelen onderschrijven dat bepaling van de inhoud een heel andere activiteit is dan controle op de uitvoering, zijn ze overwegend niet van mening dat deze functioneel moeten worden onderscheiden. Het voorstel om instellingen bij de bepaling van de inhoud meer als partner te beschouwen lijkt op weinig bijval te kunnen rekenen. Toch past het voorstel wel bij de organisatorische veranderingen, die in een aantal stadsdelen na de fusie in 2010 zijn aangebracht (scheiding tussen een unit/team strategie en beleidsontwikkeling enerzijds en een unit/team uitvoering anderzijds).

Toch is ook volgens de rekenkamer een strikte scheiding tussen rollen en functies niet altijd praktisch. Maar het is wel van groot belang om in het proces een duidelijk onderscheid te maken in 'bepaling van de inhoud' en 'controle op de uitvoering', omdat stadsdelen in het eerste geval de instellingen nodig hebben en tot en met het vaststellen van indicatoren beter als partners kunnen optrekken. Wanneer duidelijke afspraken zijn gemaakt en een subsidierelatie tot stand komt, is het van belang om streng en zakelijk op het nakomen van de afspraken toe te zien. Die zakelijke benadering is bij de bepaling van de inhoud veel minder van toepassing en zelfs contraproductief.

Het voorbeeld van stadsdeel Noord om prestaties te laten formuleren door de instellingen zelf en medewerkers op rolvastheid te trainen, zijn wellicht goede opties om mee te starten.

3. *Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleid- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel welzijnsorganisaties eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast efficiënt gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelbereiking.*

Volgens *stadsdeel Nieuw-West* is het terecht om voor 'een beter gebruik van wetenschappelijke kennis voor het bepalen en meten van maatschappelijke effecten en het programmeren van nieuwe beleidsdoelen' nadere aandacht te vragen. Het stadsdeel gaat niet in op de eerlijke beoordeling aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken.

Stadsdeel Noord herkent de bevinding dat meer gebruik gemaakt kan worden van (wetenschappelijke) inzichten en *benchmarking*. Het stadsdeel gaat niet in op de aanbeveling om welzijnsorganisaties eerlijk te beoordelen aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken.

Stadsdeel West deelt de analyse niet dat beleids- en subsidiecyclus teveel door elkaar zijn gaan lopen. Subsidie is een beleidsinstrument en de samenhang met beleid is sterk. Het stadsdeel vindt het geen probleem dat beleidscyclus en subsidiecyclus een verschillend ritme hebben. Het stadsdeel wil wel onderzoeken of het aan de voorwaarden kan voldoen om meerjaren subsidies te verstrekken. Het stadsdeel deelt de mening dat de beoordeling aan de hand van prestatiecijfers goed mogelijk is en die op effecten veel ingewikkelder. Toch wil het stadsdeel meer toe naar een beoordeling op effecten. Het stadsdeel is met een aantal veranderingen bezig. Zo is aan partners gevraagd aan te geven welke (bewezen) interventies/aanpakken zij gaan inzetten om te werken aan de gevraagde ambities en effecten. Ook is het stadsdeel van plan om meer dan vroeger naar de competenties van instellingen te kijken.

Stadsdeel Zuid geeft aan dat vanaf medio 2012 effectevaluaties zullen worden uitgevoerd door groepjes medewerkers van verschillende teams/afdelingen/disciplines. De subsidie- of effectevaluatie is volgens het stadsdeel een belangrijk middel om te komen tot het vooral subsidiëren van activiteiten die evidence-based, best practice of innovatief van karakter zijn. Ook van al bestaand effectonderzoek en analyse van outputgegevens wordt gebruik gemaakt. Het stadsdeel zou daarmee al voldoen aan het tweede deel van deze aanbeveling.

Stadsdeel Oost en Zuidoost zijn niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

Reactie rekenkamer

Met uitzondering van stadsdeel West gaan de stadsdelen niet in op het eerste deel van de aanbeveling om de disfunctionele cyclus te doorbreken. Stadsdeel West gaat in haar reactie voorbij aan het feit dat het niet alleen om een ander ritme, maar ook om andere verantwoordelijkheden en kengetallen gaat.

De rekenkamer begrijpt de verwarring die lijkt te zijn ontstaan, aangezien het eerste deel van de aanbeveling aansluit op de vorige aanbeveling om de rol van beleidsmaker en controller te onderscheiden. Waar het hier om gaat is dat effecten en resultaten deel uitmaken van de beleidscyclus en prestaties en resultaten van de subsidiecyclus. Effecten maken in die zin geen deel uit van de subsidiecyclus, net zo min als prestaties deel uitmaken van de beleidscyclus. De rekenkamer vindt dat instellingen(eerlijk) beoordeeld kunnen worden op methodisch werken, geleverde prestaties en behaalde resultaten, maar niet op het bereiken van brede maatschappelijke effecten. In dat licht vindt de rekenkamer veel cijfers van de Dienst O&S ongeschikt om instellingen op te beoordelen. Deze cijfers kunnen wel inzicht geven in resultaten en effecten van het beleid.

Vier stadsdelen gaan in op de aanbeveling om voor inzicht in doelbereiking efficiënt gebruik te maken van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens. Sommige stadsdelen geven aan zich daarbij vooral te willen baseren op de evaluatie van de eigen outputgegevens en lijken geen gebruik te willen maken van al bestaande inzichten in de effectiviteit van bepaalde programma's en voor bepaalde doelgroepen. De rekenkamer blijft bij haar standpunt dat ook daar meer gebruik van moet worden gemaakt.

Tot slot is de rekenkamer van mening dat meerjarige subsidiecontracten meer recht doen aan de tijd die het kost om resultaten te bereiken. Dit laat onverlet dat er jaarlijks verantwoording moet plaatsvinden op geleverde prestaties en bestede middelen.

4. *Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen én vertellen gaan. Vraag alleen die informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.*

Stadsdeel Noord is net als de rekenkamer van mening dat het verhaal over het welzijnswerk vaak meer zegt dan cijfers. Het is volgens het stadsdeel van belang dat het beter leert om vragen te stellen. Tegelijkertijd moeten welzijnsorganisaties hun werkwijzen en resultaten beter kunnen verwoorden. Het stadsdeel herkent verslaglegging en dossiervorming van de inhoudelijke gesprekken als aandachtspunt.

Stadsdeel Oost heeft er bij het verbeteren van de verantwoording voor gekozen om, in aanvulling op de bestaande systematiek, te gaan werken met het 'rekenschapsmodel'. Het stadsdeel wil op die manier meer aandacht genereren voor het monitoren van de inhoudelijke voortgang en stelt dat het daarmee mede invulling geeft aan het door de rekenkamer voorgestelde 'tellen en vertellen'. Het stadsdeel gaat verder niet concreet in op de aanbeveling.

Stadsdeel West geeft aan dat de opvattingen over tellen én vertellen het stadsdeel aanspreken. Het wil kijken of het die kan verwerken in zijn nieuwe manier van aansturen. Ook de oproep van de rekenkamer om niet meer informatie te vragen dan

zinnig lijkt, zegt het stadsdeel ter harte te nemen. Het stadsdeel gaat niet in op de aanbeveling om verslagen te maken van gesprekken.

Stadsdeel *Zuid* geeft bij deze aanbeveling aan dat de verantwoordingslast voor de welzijnsinstellingen met de inwerkingtreding van de gewijzigde subsidieverordening per 1 januari 2011 flink is afgenomen. In de evaluatierapporten die worden gemaakt als onderdeel van de effectevaluatie wordt tussentijds de balans opgemaakt over het nakomen van de gemaakte afspraken. De bevindingen worden in een formele brief naar de instellingen gestuurd, aldus het stadsdeel.

Stadsdeel Zuidoost plaatst een kanttekening bij de conclusie dat stadsdelen beperkt invulling geven aan het tussentijds toezicht op instellingen. Tussen medewerkers van het stadsdeel en van instellingen in Zuidoost bestaan intensieve contacten, waarin ook terdege de inhoud van het werk besproken wordt.

Stadsdeel Nieuw-West is niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

Reactie rekenkamer

De rekenkamer stelt vast dat de meeste stadsdelen niet concreet ingaan op de aanbeveling om tellen en vertellen hand in hand te laten gaan en niets zeggen over het voeren van gesprekken over de gevraagde verantwoordingsinformatie. Al in eerdere onderzoeken heeft de rekenkamer aangegeven dat bij stadsdelen teveel het idee leeft dat door het verstrekken van gedetailleerde informatie aan de raad, deze beter kan controleren. Dikke rapporten leiden echter af van de wezenlijke beslispunten. De raad vraagt informatie, krijgt details, maar geen inzicht.¹⁸

De rekenkamer beoogt met deze aanbeveling dat anders met (verantwoordings-) informatie wordt omgegaan. Stadsdelen, raden en instellingen moeten van tevoren bepalen welke informatie zij nodig achten en wat daarmee wordt gedaan. Zij moeten vervolgens uitermate terughoudend zijn in het opvragen van aanvullende gegevens, vooral wanneer deze gegevens niet standaard gegenereerd worden door de welzijnsinstelling. Het opvragen van gegevens kost tijd en geld dat niet gespendeerd kan worden aan welzijnsactiviteiten. Behalve dat selectiever naar cijfers moet worden gevraagd is het ook van belang dat er anders met de cijfers wordt omgegaan. Deze moeten geen eigen leven gaan leiden, maar de basis vormen voor een gesprek zodat het verhaal achter de cijfers duidelijk wordt.

Stadsdeel Noord vindt het belangrijk dat het beter leert om vragen te stellen. Tegelijkertijd moeten welzijnsorganisaties hun werkwijzen en resultaten beter kunnen verwoorden. Volgens de rekenkamer is dit een juiste benadering.

¹⁸ Coalitieproject 1012, *grip op ambitie?* Rekenkamer Amsterdam, september 2011

5. *Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg ervoor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.*

Stadsdeel Noord onderschrijft deze aanbeveling en geeft aan uit te zien naar de implementatie van het project '*Vereenvoudiging en uniformering subsidies*'. Het voornemen van het stadsdeel om met de belangrijkste welzijnsorganisaties meerjarige subsidiecontracten af te sluiten, heeft vertraging opgelopen door de ingewikkeldheden rond de bezuinigingen en herinrichting van een deel van het welzijnswerk. Het stadsdeel gaat niet in op de aanbeveling om de aandacht gericht te houden op de inhoud.

Stadsdeel West geeft aan dat het de procedures en de algemene subsidieverordening al aanzienlijk heeft vereenvoudigd en dat het stedelijk traject '*Vereenvoudiging en uniformering subsidies*' daar verder vervolg aan geeft. Dat het veld en de overheid sterk in beweging zijn en dat maatschappelijke ontwikkelingen en de bestuurlijke reactie daarop bronnen van verandering zijn, zal volgens het stadsdeel in procedures tot uiting blijven komen. Het stadsdeel gaat hiermee voorbij aan de aanbeveling van de rekenkamer om te zorgen dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

Stadsdeel Zuid geeft aan deze aanbeveling in de praktijk al te hebben overgenomen en wijst daarbij op het stapsgewijs toepassen van de zeven-stappen-methodiek. De verzakelijking van het sociaal domein wordt volgens het stadsdeel consistent en consequent doorgevoerd, waarbij scherp wordt gelet op de gevolgen voor de welzijnsinstellingen. Het stadsdeel lijkt hier een andere interpretatie van 'stapsgewijs' te hebben dan de rekenkamer.

Stadsdeel Nieuw-West, Oost en Zuidoost zijn niet specifiek ingegaan op deze aanbeveling.

Reactie rekenkamer

Stadsdelen en gemeenten experimenteren voortdurend met nieuwe 'oplossingen'; eigenlijk komt het erop neer dat er al vijftien jaar wordt gezocht naar de juiste invulling van de zakelijke aansturing. De eindeloze zoektocht vergt veel ambtelijke energie en leidt tot bureaucratie en ondoorzichtigheid.

Met de term 'stapsgewijs' wil de rekenkamer niet de indruk wekken dat er niets moet gebeuren. In tegendeel er zijn hardnekkige problemen die om een oplossing vragen. Tegelijkertijd is het niet verstandig om steeds voor een totaal nieuwe aanpak te kiezen. Verbeteringen zijn ook mogelijk door stap voor stap op onderdelen te verbeteren en de bestaande werkwijzen beter uit te voeren. Doe wat je beoogt te doen goed, of liever: doe het beter! Zorg dat niet alle energie opgaat aan tijdrovende verbeterprojecten. Wat de rekenkamer betreft zou minimaal 80% van het overleg tussen de betrokken ambtenaren onderling en het overleg van ambtenaren met instellingen gericht moeten zijn op de inhoud van het werk.

Bovendien is de rekenkamer van mening dat de stadsdelen bij het zoeken naar de juiste invulling onvoldoende naar elkaar en naar andere gemeenten kijken. Terwijl de rekenkamer constateert dat de knelpunten wijdverbreid en hardnekkig zijn.

4.3 Nawoord

Zoals in de inleiding van het rapport is aangegeven, constateert de rekenkamer dat er al zo'n vijftien jaar pogingen worden gedaan om invulling te geven aan de zakelijke aansturing van welzijnsinstellingen. In de praktijk blijkt in de meeste gevallen sprake van een hybride mengvorm.

Het zou daarom beter zijn om de discussie breder te trekken onder de noemer Verzakelijking: een wijkend perspectief? Waartoe heeft de verzakelijking van de aansturing tot nu toe geleid en is dat wat de stadsdelen willen? Hoe kan het anders: beter, efficiënter, zorgvuldiger. De rekenkamer pleit voor een debat tussen besturen en raden om de uitgangspunten helder te krijgen.

De rekenkamer roept de stadsdeelraden op om hun dagelijks bestuur te vragen vóór 2013 een Plan van Aanpak op te stellen hoe zij de aanbevelingen van de rekenkamer en de uitkomsten van het debat met de raden gaan implementeren.

Bijlage 1 - Bestuurlijke reacties

Nieuw-West

Hartelijk dank voor het toesturen van de nota van bevindingen 'Aansturing welzijnsinstellingen'. In deze bestuurlijke reactie staan wij stil bij een aantal zaken die in het rapport naar voren komen, tevens gaan wij in op de situatie waarin Nieuw-West zich op het moment bevindt.

Allereerst willen we stil staan bij het feit dat het onderzoek de subsidieperiode 2010-2011 betrof. Juist in deze periode was ons stadsdeel volop bezig met het treffen van de voorbereidingen voor een nieuwe, geharmoniseerde aansturing van de welzijns-subsidies. Vanaf 2012 werken wij met nieuwe aanbieders, geharmoniseerde prestatieafspraken en beleidsregels per werksoort, waarin subsidieplafonds, doelstellingen en subsidievoorwaarden zijn vastgelegd. Doel van deze operatie was het vergroten van de effectiviteit van de subsidies, verzakelijken van de relatie tussen stadsdeel en instellingen en het versterken van het opdrachtgeverschap van het stadsdeel. Tegelijkertijd zijn wij begonnen met periodieke plenaire gesprekken met onze maatschappelijke partners om te komen tot gedeelde oplossingen voor de maatschappelijke opgave die momenteel voor ligt. Voor een deel zijn uw bevindingen achterhaald door deze ontwikkelingen.

Voor een ander deel bevat uw rapport een aantal zaken die terecht om nadere aandacht vragen, ook in ons stadsdeel, zoals:

1. Een betere samenhang tussen de beleidsdoelen en de maatschappelijke effecten die in de programmabegroting worden genoemd.
2. Een beter gebruik van wetenschappelijke kennis voor het bepalen en meten van maatschappelijke effecten en het programmeren van nieuw beleidsdoelen.

Wij zijn op dit moment bezig met het vinden van juiste instrumenten om deze ingewikkelde opgave te volbrengen. Een opgave die des te groter is, gezien de context van hervorming, decentralisatie en transitie waarin het welzijnswerk zich bevindt. Uw aanbevelingen helpen ons bij de nadere aanscherping van het subsidieproces en het proces van aansturing van de (welzijns)instellingen.

Wij zien uit naar de nadere uitwerking van uw rapport en vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Noord

Op 25 april ontvingen wij het concept bestuurlijk rapport 'Aansturing Welzijnsinstellingen' van de rekenkamer Stadsdelen Amsterdam. De nota is reeds voorgelegd voor ambtelijk wederhoor, deze reactie is 10 april naar u verstuurd. Graag geven wij u hierbij de bestuurlijke reactie van stadsdeel Noord. Ook in Noord zijn wij ervan overtuigd dat er verbetering nodig en mogelijk is in de aansturing van de door ons gesubsidieerde welzijnsorganisaties.

In 2011 hebben we in het kader van het onderzoeksprogramma 213.A opdracht gegeven tot het onderzoek 'Audits bij gesubsidieerde instellingen'. Een aantal aanbevelingen uit dat onderzoek is - geheel in de lijn van de aanbevelingen van de Rekenkamer - erop gericht dat:

- het stadsdeel heldere en concrete doelstellingen formuleert m.b.t de werkvelden onderwijs, jeugd, welzijn, zorg en cultuur, zodat we vooraf weten wat we op deze terreinen willen bereiken. Soms kan hierbij volstaan worden met de doelstellingen uit de programmabegroting, soms dient er van de doelstellingen die in beleidsnota's zijn vastgelegd gebruik te worden gemaakt en soms dienen er nieuwe, SMART-gemaakte doelstellingen te worden geformuleerd.
- de instellingen in hun offerte zelf beter aangeven welke prestaties er voortgebracht worden om de door het stadsdeel beoogde doelstellingen te realiseren. Ofwel de professionals meer geven ruimte ten aanzien van 'hoe' ze de doelstellingen gaan realiseren.

Met de beleidsadviseurs in het sociaal domein zijn we een traject ingegaan ter versterking van het opdrachtgeverschap van het stadsdeel. Een kwaliteitsverbetering van het sturen op resultaat door middel van het benoemen van maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en resultaten (inclusief indicatoren), is daar onderdeel van - evenals het belang van rolvastheid van ambtenaar en instelling in de verschillende fasen van het subsidieproces en belang van de inhoudelijke dialoog tussen partijen.

Wij spitsen onze reactie verder toe op uw aanbevelingen:

Sturing vanuit het beleid

Aanbeveling 1. Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderdoelen' veel aandacht aan beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering'.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Met *Besturen zonder ballast* is naar onze mening in deze bestuursperiode al een grote verbetering gemaakt. Stadsdeel Noord zal uw bevindingen inbrengen in het overleg van de stadsdelen over de opzet van de programmabegroting in de volgende bestuursperiode.

Verder verwachten wij dat ten aanzien van al uw aanbevelingen verbetervoorstellen zullen voortkomen uit het project *Opdrachtgeverschap welzijn stadsdelen* dat onlangs is gestart vanuit de sectordirecteuren sociaal domein van de stadsdelen. Noord participeert actief in dit project.

Stadsdeel en opdrachtgeverschap

Aanbeveling 2. Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in het eerste geval als partner en in het tweede geval als opdrachtnemer.

Wij delen uw mening dat stadsdeel en instelling in de afzonderlijke fasen van de beleids- en subsidiecyclus op een andere manier tegenover elkaar staan. Voor ons is het niet vanzelfsprekend om beleidsbepaling en controle op de uitvoering bij verschillende ambtenaren te beleggen. Rolvastheid is een vaardigheid, waar onze medewerkers op getraind en aangestuurd worden. Bovendien zijn vooral bij de grote accounts meerdere collega's betrokken bij de controle op de uitvoering

Tussen sturing en controle

Aanbeveling 3. Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleid- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel de welzijnsorganisaties eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelbereiking.

Wij herkennen uw bevinding dat meer gebruik kan worden gemaakt van (wetenschappelijke) inzichten en *benchmarking*.

Tellen en vertellen

Aanbeveling 4. Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen en vertellen gaan. Vraag alleen doe informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.

Wij onderschrijven uw mening dat het verhaal over het welzijnswerk vaak meer zegt dan cijfers. Het stadsdeel moet beter leren vragen te stellen, de welzijnsorganisaties moeten hun werkwijzen en resultaten beter kunnen verwoorden. Verslaglegging en dossiervorming van de inhoudelijke gesprekken herkennen wij als aandachtspunt.

Continuïteit en uniformiteit

Aanbeveling 5. Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg ervoor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

Ook deze aanbeveling kunnen wij van harte onderschrijven. Wij zien uit naar de implementatie van het project *Vereenvoudiging en uniformering subsidies* van stad en stadsdelen. Ons voornemen om in deze bestuursperiode met de belangrijkste welzijnsorganisaties meerjarige subsidiecontracten af te sluiten, heeft helaas vertraging opgelopen door de ingewikkeldheden rond de bezuinigingen en herinrichting van een deel van het Noordse welzijnswerk. Zodra er weer goed zicht is op het financiële meerjarenperspectief, brengen we dit voornemen tot uitvoer.

Wij verwachten u met bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Oost

Op 23 april jl hebben wij uw concept bestuurlijk rapport Aansturing Welzijnsinstellingen ontvangen. In het begeleidend schrijven vraagt u om een bestuurlijke reactie, die wij hieronder kort samenvatten.

Omdat uw onderzoek een stads breed onderzoek betreft en niet ingaat op de specifieke situatie in stadsdeel Oost, zullen wij alleen in algemene zin reageren op door u getrokken conclusies en aanbevelingen.

Een kanttekening die wij willen stellen bij uw onderzoek is dat u uw bevindingen baseert op een beperkte steekproef van subsidiedossiers en op basis van gesprekken met, alleen bij deze dossiers betrokkenen ambtenaren en welzijnsmedewerkers. De door u op basis van deze onderzoeksmethodiek getrokken conclusies dat 'de beleidskaders *over het algemeen* onvoldoende geschikt zijn voor aansturing', 'de opdrachtverlening *over het algemeen* te kort schiet' en dat de 'verantwoording over prestaties en resultaten *niet adequaat is*' vinden wij kort door de bocht en niet (voldoende) onderbouwd in de concept tekst.

Dit laat onverlet dat wij kunnen instemmen met de hoofdconclusie dat verbetering mogelijk is als het gaat om opdrachtverlening en aansturing van welzijnsinstellingen.

Uw conclusie dat de aansturing van welzijnsinstellingen beter kan als het gaat om het leggen van heldere relaties tussen beoogde doelen en te behalen resultaten onderschrijven wij. Deze observatie was reeds in 2011 voor het stadsdeel 'één van de belangrijke redenen voor het opstellen van de nota Versterking Sociaal Domein en het vervolgens uitwerken van de beleidsdoelen in de uitvoeringsnota Versterking Sociaal Domein.

Ook uw conclusie dat verbeterstappen mogelijk zijn als het gaat om de opdrachtverlening en verantwoording kunnen wij grotendeels onderschrijven. Als uitwerking van de uitvoeringsnota Versterking Sociaal Domein hebben wij er daarom nu voor gekozen deze opdrachtverlening te laten verlopen via beleidsregels subsidies. In deze beleidsregels wordt per beleidsonderdeel geformuleerd welke beleidsdoelen van toepassing zijn en welke resultaten gehaald dienen te worden. Ook wordt nu vooraf aangegeven welke (verantwoordings)criteria bij de opdrachtverlening c.q. subsidiering van toepassing zijn.

Met betrekking tot het verbeteren van de verantwoording kiezen wij er nu voor om, in aanvulling op bestaande systematiek te gaan werken met het rekenschapsmodel; op deze wijze willen wij meer aandacht genereren voor het monitoren van de inhoudelijke voortgang. Hiermee geven wij mede invulling aan het ook door u voorgestelde 'tellen en vertellen'.

Zoals u al in het onderzoek aangeeft is welzijnswerk verre van eenduidig en lastig te kwantificeren. Ook geeft u aan dat de overheid ten opzichte van de welzijnsinstellingen in zowel een partner- als een opdrachtgeverrelatie staat. En dat dit complicerend werkt. Dat betekent dat in het sociale domein een extra opgave aanwezig is als het gaat om adequaat sturen en verantwoorden. De door u gedane algemene aanbevelingen om hier verbeterstappen in te zetten onderschrijven wij dan ook grotendeels. We denken wel dat met name het versterken van de aandacht voor de beleidstheorie een belangrijke stap kan zijn om de sturing in het sociale domein te versterken. Daarbij zijn wij van mening dat het stadsdeel in de relatie met de welzijnsinstellingen expliciet voor de rol van opdrachtgever moet kiezen; dit nemen wij dan ook als uitgangspunt bij onze aanpak.

Zoals aangegeven hebben wij in het verbeteren van de aansturing van welzijnsinstellingen in het afgelopen jaar een aantal belangrijke stappen gezet. Het is jammer dat het niet mogelijk bleek in uw concept rapportage onze verbeteraanpak (en de eventuele verbeteraanpakken van de andere stadsdelen) op dit terrein mee te nemen in uw analyse en aanbevelingen. Dit had wellicht kunnen leiden tot meer concrete en uitgewerkte aanbevelingen. Indien u, naar aanleiding van deze reactie, dit alsnog mee wil nemen in uw onderzoek houden wij ons van harte aanbevolen.

West

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West op het door de Rekenkamer op 23 april 2012 verzonden conceptrapport 'Aansturing welzijnsinstellingen'.

Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport.

Het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West maakt graag gebruik van het recht op bestuurlijk wederhoor.

Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen. Het rapport behandelt een aantal onderwerpen die ons ter harte gaan. Het veld van welzijn en zorg en de verhouding tussen overheid en welzijnsaanbieders verandert sterk. Wij hebben ons dan ook voorgenomen in 2012, in overleg met de welzijnsaanbieders, een andere manier van aansturing, effectbepaling en verantwoording te ontwikkelen. We denken o.a. na hoe we het werk en de opdracht moeten funderen op probleem- en wijkanalyses en over het sturen op effecten. Vanuit deze ontwikkelingsfase willen we naar uw rapport kijken. Voordat wij op de aanbevelingen reageren willen wij een paar opmerkingen maken over hoe West omgaat met de aansturing van welzijnsorganisaties.

U stelt dat bij de aansturing van welzijnsinstellingen veel mis gaat en dat dat al lang het geval is. Met u zijn wij voorstander van een zakelijke aansturing en onderschrijven dat er dan nog verschillende wegen te kiezen zijn. Daarom is het moeilijk is om welzijn uniform aan te sturen in Amsterdam. Er bestaan binnen Amsterdam verschillende inzichten over de inrichting van de productie van welzijn en over de aansturing van organisaties. Alleen al de vraag: 'is het een overheidstaak en moet het door ambtenaren worden uitgevoerd of is particulier initiatief beter' wordt verschillend beantwoord door stad en stadsdelen.

Initiatieven voor ordening en aansturing volgen elkaar op en lopen soms door elkaar heen. Soms op basis van nieuwe inzichten (beleidsgestuurde contract financiering), soms op basis van overtuigingen van bestuurders (aanbesteding), soms op basis van onvrede met onderdelen van bestaande systematiek (WILL) en soms op basis van ongelukken (faillissement). Wij zien zeker dat de aansturing van opdrachten in het sociale domein om verbetering / verheldering vraagt. En begrijpen ook de roep van de welzijnsaanbieders daarom. Wij denken dat er veranderingen in aansturing zullen blijven en zijn vanuit de zakelijke overwegingen van mening dat we te maken hebben met maatschappelijke ondernemingen die verschillende opdrachten van verschillende opdrachtgevers aan moeten kunnen. Dat er veel mis gaat in de aansturing vinden wij een stap te ver. Maar meer afstemming en het gezamenlijk ontwikkelen van inzichten en instrumenten streven wij na.

Overheid en instelling hebben naar onze mening ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid. West beschouwt de welzijnsorganisatie als een eigenstandige speler die geen verlengstuk van het ambtelijk apparaat is en ook niet zomaar een opdrachtnemer. Zeker in de ontwikkelingsfase werken instelling en stadsdeel samen wanneer er geconstateerd wordt dat er actie t.a.v. een probleem gewenst is. Het woord opdracht en opdrachtgeverschap gebruiken we wel, maar het initiatief kan bij beide liggen: zowel overheid als instelling.

- abstractieniveaus en operationalisaties

De vertaling van bestuurlijke ambitie tot op operationeel niveau passeert vele lagen van abstractie en is inderdaad lastig. Ergens in die trap van maatschappelijke effecten naar activiteiten houdt wat het stadsdeel doet op en begint het werk van de instelling. De directe aansturing van instellingen ligt op een abstractieniveau dat veel lager is dan dat van de programmabegroting en kaderstellende nota's.. Daarmee zijn die begroting en de kadernota's algemeen sturingskaders en niet geschikt om te dienen als direct sturingsinstrument ten opzichte van de instellingen. Wij werken dit jaar samen met partners en bewoners aan uitwerkingsnota's die de verbinding tussen programmabegroting en kadernota's naar het operationeel niveau leggen. Ook nieuwe subsidie-uitnodigingen en subsidieaanvragen, en de wijze van verantwoording zullen daarop moeten worden aangepast.

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling 1: Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderingsdoelen' veel aandacht aan de beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering.

Wij onderschrijven de betekenis van een goede beleidstheorie. Daarbij hoort het identificeren van veranderdoelen. Wij kiezen voor het bereiken van doelen voor aanpakken die zich bewezen hebben en geven onszelf bovendien de ruimte om gericht te experimenteren.

Wij zijn voor onszelf niet tevreden met de bestaande mogelijkheden om de interventies, die gericht zijn op het bewerkstelligen van veranderingen in de praktijk, terug te vertalen naar de effecten. Daarbij speelt vooral het ontbreken van een directe causaliteitsrelatie tussen maatschappelijk handelen en effect in het sociaal domein. Het gegeven dat er vaak geen lineaire relatie is tussen activiteit – doel – effect. We streven er naar smart te zijn in onze ambities en de verbinding te leggen van bestaand cijfermateriaal met onze doelstellingen. Maar het scheidt niet genoeg duidelijkheid over doelmatigheid. Wij hebben ons dan ook voorgenomen dit jaar te kijken of we op andere aspecten kunnen sturen, waarbij we proberen het effect meer centraal te stellen.

Aanbeveling 2: Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in het eerste geval meer als partner en in het tweede geval als opdrachtnemer.

Wij onderschrijven het belang van de invloed vanuit de praktijk en de ruimte voor de professional. Wij zien de relatie stadsdeel – welzijnsinstelling nadrukkelijk in een publiekrechtelijk verband, zoals immers neergelegd in de Awb. Die relatie richten wij zakelijk in. Ruimte voor de professional past bij de subsidierelatie, waarin de welzijnsinstelling een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft, die niet beperkt is tot de rol van opdrachtnemer.

Wij onderschrijven het partnerschap en geven daar bijvoorbeeld vorm aan door gezamenlijk te werken aan het invoeren van welzijn nieuwe stijl.

Omdat tussen hetgeen een instelling doet en de subsidie die ze krijgt samenhang bestaat is de subsidierelatie een permanent gegeven. Daarmee kan deze relatie volgens ons niet als een schakelaar fungeren tussen de verschillende beschreven rollen. Wij laten het accounthouderschap per organisatie aan één ambtenaar. Wij beseffen dat daarbij hoort dat risico's ten aanzien van positieverlies moeten worden ondervangen en dat voldoende specifieke deskundigheid in die relatie geborgd moet zijn. Er zijn daarom onafhankelijke controles op de prestaties en de financiële aspecten van de subsidierelatie, onder meer door ons subsidiebureau en het management.

Kortom, wij zijn het met u eens dat er onderscheid te maken is, maar zien op dit moment geen aanleiding om de ambtelijke inzet daartoe te wijzigen.

Aanbeveling 3: Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleid- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel welzijnsorganisaties eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast efficiënt gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelbereiking.

Wij delen uw analyse dat beleids- en subsidiecyclus teveel door elkaar zijn gaan lopen niet. Subsidie is een beleidsinstrument en de samenhang met het beleid is een sterke. Wij vinden het geen probleem dat beleidsritme en subsidieritme van elkaar verschillen. Het dwingt tot periodiek kijken naar een lopend proces en dat waarderen wij positief. Wel willen wij onderzoeken of wij aan de voorwaarden kunnen voldoen om meerjaren subsidies te verstrekken, zodat de subsidieontvanger voldoende zekerheid heeft om te investeren in de aanpak in ons stadsdeel.

Wij delen uw mening dat beoordeling aan de hand van prestatiecijfers goed mogelijk is en die op effecten veel ingewikkelder. Zoals gezegd willen wij echter meer toe naar een beoordeling op effecten. Wij onderkennen de problematiek die u schetst in het verband tussen prestaties, effect en indicatoren. Onze huidige indicatoren liggen niet op het abstractieniveau om de werkzaamheid van instellingen op te beoordelen. Dus zijn wij met een aantal veranderingen bezig. De partners is gevraagd aan te geven welke, inderdaad bewezen, interventies / aanpakken zijn gaan inzetten om te werken aan de gevraagde ambities en effecten. Wij proberen daarnaast samen (nieuwe) maatschappelijke interventies uit om te kijken of zij zichtbaar resultaat opleveren

(deze laatste worden ook gemonitord monitoren o.a. De aanpak kwetsbare huishoudens, frontlijnteam, in de Kolenkitbuurt). En we zijn van plan meer naar de competenties van de instellingen te gaan kijken dan vroeger, en naar de wijze waarop wij dat onderdeel kunnen laten uitmaken van onze beoordeling. Overigens, beoordelingen zijn eerlijk als van tevoren is vastgelegd waarop die beoordeling plaatsvindt

Wij zijn van mening dat een beleidsadviseur, accounthouder, ook kennis van zaken op subsidiegebied moet hebben. Wij werken wij aan de competenties op dat gebied. Zoals gezegd worden de beleidsambtenaren bijgestaan door specialisten op financieel en juridisch gebied.

Aanbeveling 4: Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen en vertellen gaan. Vraag alleen die informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.

Wij houden tussentijdse inhoudelijke gesprekken en leggen tussentijdse afspraken met welzijnsorganisaties vast. Uw opvattingen over tellen en vertellen spreken ons zeker aan en wij kijken of we dat kunnen verwerken in onze nieuwe manier van aansturen. Daarvan willen wij het ontwerp dit jaar maken.

Wij willen niet meer informatie vragen dan ons en de instellingen zinvol lijkt, uw oproep daartoe nemen wij ter harte. Ook dit aspect nemen wij mee in het ontwerp.

Aanbeveling 5: Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg er voor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

Stadsdeel West heeft de procedures en de algemene subsidieverordening al aanzienlijk vereenvoudigd ten opzichte van de inrichting daarvan door de vier oude stadsdelen. Het stedelijk traject ('vereenvoudiging en uniformering subsidies') loopt nu. Wij streven er naar dat er een systeem komt dat minstens zo eenvoudig is als dat van West.

We hebben niet het voornemen rigoureuze wijzigingen door te voeren in procedures tenzij ze een vereenvoudiging opleveren. Het veld en de overheid zijn echter sterk in beweging. En maatschappelijke ontwikkelingen en de bestuurlijke reactie daarop zijn bronnen van verandering. Ook in procedures zal dat tot uiting blijven komen.

Zuidoost

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de conceptversie van het bestuurlijk rapport 'Aansturing welzijnsinstellingen'. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om op de bevindingen in dit rapport te reageren. Aangezien de conclusies niet gericht zijn op het handelen van de afzonderlijke stadsdelen maar in algemene termen zijn geformuleerd, zijn sommige bevindingen voor ons herkenbaar en andere in mindere mate. Daar komt bij dat voor ons stadsdeel slechts een beperkt aantal dossiers is doorgelicht, waardoor naar onze mening niet gezegd kan worden dat deze een representatief beeld geven van de subsidierelaties van het stadsdeel.

Met deze voorbehouden kunnen wij ons overigens grotendeels vinden in de conclusies op pag. 12, 13 en 14. Graag zouden wij meer nadruk willen geven aan de verbeterpunten die u noemt. Zuidoost werkt hier trouwens al aan. Met de algemene welzijnsinstelling en de instelling voor maatschappelijke dienstverlening (dossiers die niet in het onderzoek zijn betrokken) zijn verbetertrajecten uitgevoerd die moeten leiden tot expliciete opdrachtformuleringen en kwantitatieve en kwalitatieve prestatieafspraken.

Het vertalen van maatschappelijke effecten naar programmadoelen en vervolgens naar operationele doelstellingen, en het conform deze inzichten verlenen van opdrachten, is dan ook een traject dat ons inziens nog volop in ontwikkeling is en dus vervolmaakt kan worden.

Een kanttekening plaatsen wij bij de conclusie op pagina 14 dat stadsdelen beperkt invulling geven aan het tussentijds toezicht op instellingen. U constateert dat stadsdelen het tussentijds toezicht goed geregeld vinden, terwijl het volgens instellingen teveel draait om de cijfers. Bij dit beeld willen wij graag een nuancering aanbrengen. Tussen medewerkers van het stadsdeel en instellingen in Zuidoost bestaan intensieve contacten waarin ook terdege de inhoud van het werk besproken wordt.

Tot zover onze opmerkingen. Met belangstelling zien wij de uiteindelijke versie van dit rapport van de rekenkamer tegemoet.

Zuid

Het dagelijks bestuur van Stadsdeel Zuid dankt de Rekenkamer voor het uitvoeren van het onderzoek *Aansturing welzijnsinstellingen door stadsdelen*. De gepresenteerde conclusies en aanbevelingen houden nauw verband met het verzakelijkingstraject waar het sociaal domein van Stadsdeel Zuid midden in zit. Naast onze reacties en commentaar op de door de Rekenkamer gepresenteerde conclusies en aanbevelingen, staat in deze brief dan ook een samenvatting van de verzakelijking van het sociaal domein in Stadsdeel Zuid en de relatie met uw rapport. Het 'Uitvoeringsbesluit verzakelijking van het sociaal domein' en het 'Beleidskader sociaal domein Zuid' bieden wij u als bijlagen aan.

1. De verzakelijking van het sociaal domein in Stadsdeel Zuid

1.1 Een korte geschiedenis van de verzakelijking tot 2012

In februari 2006 publiceerde de Rekenkamer Amsterdam het onderzoek *Subsidiëring Welzijnsinstellingen* waarin twaalf aanbevelingen werden gedaan aan de dagelijks besturen van stadsdelen, welzijnsinstellingen en de gemeenteraad. Het kritische rapport was de directe aanleiding voor het opzetten van het Verbeterprogramma Welzijn door de Gemeente Amsterdam. Andere aanleidingen waren de komst van de Wmo, de marktwerking en het gebrek aan sturing. Daarnaast waren enkele welzijnsinstellingen failliet gegaan, terwijl andere instellingen veel geld kregen, maar het resultaat niet helder was.

Vanaf 2007 is er onder de paraplu van het Verbeterprogramma Welzijn door o.a. Zuideramstel en Oud-Zuid gewerkt aan het realiseren van quick-wins die betrekking hebben op de bedrijfsvoering, de uniformering van documenten, nieuwe subsidieverordeningen, subsidievolgsystemen en een productenboek. Ook werd de WILL-systematiek (verder) doorgevoerd. Met de fusie van stadsdelen in mei 2010 zijn we in Stadsdeel Zuid op de ingeslagen weg verder gegaan zoals verwoord in het programma-akkoord Stadsdeel Zuid 2010-2014: "Op sociaal gebied gaat er veel veranderen, de organisatie van het sociaal domein zal een volledige modernisering ondergaan."

Deze modernisering is ingezet met het vaststellen van het Beleidskader Sociaal Domein Zuid in november 2010. Met het beleidskader in de hand zijn eind 2010 al behoorlijke stappen gezet in de verzakelijking van met name onze drie grootste subsidierelaties. Door extra aandacht voor de hoogte en opbouw van de kostprijzen is ons inzicht in de bedrijfsvoering aanzienlijk vergroot.

1.2 De verzakelijking vanaf 2012

Met de uitvoering van het project 'Verzakelijking van het sociaal domein' is de gewenste modernisering van het sociaal domein de volgende fase ingegaan. Het uitvoeringsbesluit geeft de hoofdlijnen waarlangs de verzakelijking van het sociaal domein in Stadsdeel Zuid wordt uitgevoerd. Het uitvoeringsbesluit creëert samenhang in de verzakelijking van het sociaal domein door een consistent verhaal consequent te brengen. Dit betekent dat we de beoogde maatschappelijke

effecten, de doelstellingen en indicatoren voortdurend via de top-down methode in onze eigen stukken en producten laten terugkomen maar ook in de stukken en producten van de gesubsidieerde instelling. Het raamwerk van het uitvoeringsbesluit bestaat uit vier deelprojecten, gelijk aan de beoogde projectresultaten.

Deelproject 1 verzakelijking Stadsdeel Zuid en de relatie met aanbeveling 1 van de Rekenkamer

Deelproject 1 Zuid:

Inzicht in welke mate de beoogde maatschappelijke effecten en onderliggende doelstellingen worden gerealiseerd (het meetbaar maken) en het waar nodig aanscherpen daarvan om het meetbaar te kunnen maken.

Aanbeveling 1 Rekenkamer:

Maak onderscheid tussen verschillende soorten doelen, besteed bij 'veranderingsdoelen' veel aandacht aan de beleidstheorie en kies weloverwogen de streefcijfers bij de beoogde verandering.

In 2010 hebben wij al kennisgenomen van deze aanbeveling en besloten om de aanbeveling volledig door te voeren. Via het toepassen van onze zogenoemde 'zeven-stappen-methodiek' maken wij de vertaling van maatschappelijke effecten, richtinggevende doelen, effectindicatoren, domeindoelen en resultaatindicatoren naar uiteindelijke activiteiten en prestatie-indicatoren. Met de domeindoelen moeten wij aan de welzijnsorganisaties duidelijk maken welke resultaten wij verwachten, zodat deze organisaties prestaties kunnen offrenen aan het stadsdeel. Die stap is in Zuid al grotendeels in de goede richting gezet. Onze doelstellingen en bijbehorende indicatoren zijn opgenomen in de aanvraagformulieren waarmee de welzijnsinstellingen subsidie voor 2012 kunnen aanvragen. In de beschikkingen voor 2012 zijn deze indicatoren, waarmee de bijdrage van de instellingen aan het bereiken van de doelstellingen inzichtelijk wordt, herhaald en waar nodig, in overleg met de instelling, aangescherpt. Ook voor de subsidies voor het jaar 2013 gaan deze ontwikkelingen gestaag verder: op basis van de subsidieregelingen, de formulieren voor 2012 en de indicatoren zijn de aanvraagformulieren en indicatoren voor subsidies voor 2013 doorontwikkeld.

De zeven-stappen-methodiek wordt toegepast bij grote beleidswijzigingen zoals het vernieuwd jongerenwerk en de decentralisatie van de extramurale begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Door het stapsgewijs toepassen van deze methodiek sluiten we ook aan bij aanbeveling 5 van de Rekenkamer: *Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg er voor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.*

Deelprojecten 2 en 4 verzakelijking Stadsdeel Zuid en de relatie met aanbevelingen 2 en 3 van de Rekenkamer

Deelproject 2 Zuid:

Inzicht in welke mate de gesubsidieerde instellingen of opdrachtnemers bijdragen aan de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten en onderliggende doelstellingen.

Deelproject 4 Zuid:

De relatie met de welzijnsinstellingen is dusdanig dat we kunnen spreken van een geprofessionaliseerde relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; er is sprake van goed opdrachtgeverschap en maatschappelijk ondernemerschap.

Aanbeveling 2 Rekenkamer:

Maak in de relatie met de instellingen onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering. Benader de instellingen in het eerste geval meer als partner en in het tweede geval als opdrachtnemer.

Aanbeveling 3 Rekenkamer:

Doorbreek de disfunctionele cyclus die is ontstaan door beleid- en subsidiecyclus te strikt aan elkaar te koppelen. Beoordeel welzijnsorganisaties eerlijk aan de hand van geleverde prestaties en methodisch werken. Maak daarnaast efficiënt gebruik van (wetenschappelijk) effectonderzoek en analyse van outputgegevens om inzicht te krijgen in doelbereiking.

Het onderscheid tussen bepaling van de inhoud en controle op de uitvoering wordt in Stadsdeel Zuid gedeeltelijk toegepast. De inhoud van de uitvoering is de verantwoordelijkheid van de beleidsambtenaar. De controle op de uitvoering, op basis van de verantwoording, wordt uitgevoerd door de medewerkers die ook de technische beoordeling van de subsidieaanvragen doen. De vervolgstap is het vanaf medio 2012 uitvoeren van effectevaluaties door groepjes medewerkers van verschillende teams/afdelingen/disciplines. De effectevaluaties zullen worden uitgevoerd aan de hand van het rapport 'Leren van subsidie-evaluaties' van de Algemene Rekenkamer uit oktober 2011.

De subsidie- of effectevaluatie is een belangrijk middel om te komen tot het vooral subsidiëren van activiteiten die evidence based, best practice of innovatief van karakter zijn. Maar ook van al bestaand effectonderzoek en analyse van outputgegevens wordt gebruik gemaakt. Zo zijn de gesubsidieerde producten voor Ouder- en Kindcentra (OKC) al voor 90% evidence based

(<http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/03/055.html>). Een ander goed voorbeeld is het AOC-de Pijp. Uit herhaald wetenschappelijk onderzoek, uitgevoerd in de periode 1993-1996 en 2000-2003 weten we dat deze centra significant effectiever (minder gedrags- en stemmingsproblemen, uitstel verpleeghuisopname, minder belaste mantelzorgers) en goedkoper zijn dan de reguliere dagbehandelingen in verpleeghuizen.

Deelproject 2 verzakelijking Stadsdeel Zuid en de relatie met aanbeveling 4 van de Rekenkamer

Deelproject 2 Zuid:

Inzicht in welke mate de gesubsidieerde instellingen of opdrachtnemers bijdragen aan de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten en onderliggende doelstellingen.

Aanbeveling 4 Rekenkamer:

Laat het bij de controle op het welzijnswerk om tellen en vertellen gaan. Vraag alleen die informatie waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan, voer daarover het gesprek en maak daarvan een verslag.

Ook deze aanbeveling hebben wij in de praktijk al (gedeeltelijk) overgenomen. Met de inwerkingtreding van de gewijzigde subsidieverordening per 1 januari 2011 is de verantwoordingslast voor de welzijnsinstellingen flink afgenomen. Er wordt minder frequent om rapportages gevraagd (eenmaal per jaar in plaats van de mogelijkheid kwartaalrapportages te vragen) en de verantwoordingslast is afgestemd op het subsidiebedrag, analoog aan de adviezen van de VNG. Aan de hand van de effectevaluatie 2012 wordt de gevraagde verantwoording nogmaals onder de loep genomen en waar nodig bijgesteld in de beschikkingen voor 2013.

In de evaluatierapporten die gemaakt worden als onderdeel van de effectevaluatie wordt tussentijds de balans opgemaakt over het nakomen van de gemaakte afspraken. In deze rapporten wordt duidelijk aangegeven waar de opdrachtgever eventueel verbetering in eist. Onze bevindingen sturen wij in een formele brief naar de welzijnsinstellingen.

Aanbeveling 5 Rekenkamer:

Zorg dat procedures niet onnodig ingewikkeld zijn en niet voortdurend veranderen. Waar veranderingen nodig zijn, kan dit stapsgewijs. Zorg voor rust en zorg er voor dat de aandacht gericht kan blijven op de inhoud.

Waar mogelijk hebben we deze aanbeveling in de praktijk al overgenomen. Een goed voorbeeld daarvan is het stapsgewijs toepassen van de zeven-stappen-methodiek (zie onder 2.). De verzakelijking van het sociaal domein in Stadsdeel Zuid wordt consistent en consequent doorgevoerd en we letten hierbij zeer scherp op de gevolgen voor de welzijnsinstellingen.

Bij het zorgen voor rust is Stadsdeel Zuid echter ook afhankelijk van invloeden van buiten het stadsdeel. De huidige decentralisatie van uitvoering van (onderdelen van) wetgeving zorgt bijvoorbeeld voor onrust bij de welzijnsinstellingen; stabiliteit van wetgeving is een noodzakelijke voorwaarde voor het zorgen voor rust.

Bijlage 2 - Literatuurlijst

Publicaties Rekenkamer

- Theoretische verkenning *Aansturen met indicatoren*, Rekenkamer Amsterdam, 2012
Zie www.rekenkamer.amsterdam.nl/indicatoren
- Rekenkamer Amsterdam, *Subsidiëring welzijnsinstellingen*, 2006
- Rekenkamer Amsterdam, *Welzijn per contract?*, 2010
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Jeugdbeleid in Amsterdam*, 2008
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Subsidieverstreking Zuidoost*, 2007
- Rekenkamercommissie Haarlem, *Waar voor je gemeenschapsgeld?*, 2009
- Rekenkamer Amsterdam *Bruggen slaan met buurtgericht werken*, juni 2011

Overige publicaties

- Boer, de, N. en Jos van der Lans, *Burgerkracht De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. In opdracht van Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011
- Bordewijk, P. en Henk Klaassen, *Het BBV in de praktijk*. TPC, 2012
- Hordijk, Tilburgs & Vermeulen, *Beleidsgestuurde Contractfinanciering*, 2006
- Lans, van der, J., *De retro-innovatie in de publieke sector*. In: Weten is meer dan meten, spraakmakende opinieleiders over de economisering van de samenleving, 2012
- Ter Bogt, H., Helden van, J. en Berend van der Kolk, *Haagse bluf bij ambities over programmabegroting*. TPC, 2012
- Tonkens, E. *Marktwerking in de zorg is duur en leidt tot verkwisting*. In: Weten is meer dan meten, spraakmakende opinieleiders over de economisering van de samenleving, 2012
- Zessen, van T, *Naar effectieve control. Hebben controllers en raadsleden alles onder controle?*. B&G, 2011
- Website: [Www.movisie.nl](http://www.movisie.nl), specifiek <http://www.movisie.nl/133887/def/>

ONDERZOEKSRAPPORT

Aansturing welzijnsinstellingen

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



Inhoudsopgave van het onderzoeksrapport

1 Inleiding

- 1.1 Aansturing welzijnsinstellingen
- 1.2 Doel onderzoek
- 1.3 Eerdere onderzoeken
- 1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen
- 1.5 Aanpak

2 Beleidskader: van maatschappelijke effecten naar operationele doelen

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Meer uniformiteit programmabegrotingen
- 2.3 Beleidskaders in programmabegrotingen
- 2.4 Stadsdelen over het beleidskader
- 2.5 Welzijnsinstellingen over het beleidskader
- 2.6 Conclusie

3 Opdrachtverlening: van operationele doelen naar opdrachten en prestatie-indicatoren

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Analyse subsidiedossiers
- 3.3 Stadsdelen over de opdrachtverlening
- 3.4 Welzijnsinstellingen over de opdrachtverlening
- 3.5 Conclusie

4 Verantwoording: van prestatie- en resultaatindicatoren naar maatschappelijke effecten

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Tussentijds overleg
- 4.3 Verantwoording over prestaties en resultaten
- 4.4 Bijdrage aan maatschappelijke effecten
- 4.5 Conclusie

5 Samenvatting

5.1 Van maatschappelijke effecten naar operationele doelen

5.2 Van operationele doelen naar opdrachten en prestatie-indicatoren

5.3 Van prestatie- en resultaatindicatoren naar maatschappelijke effecten

Bijlage 1 - Werkwijze analyse programmabegroting

Bijlage 2 - Werkwijze inventarisatie overige beleidskaders

Bijlage 3 - Werkwijze subsidiedossiers

Bijlage 4 - Overzicht subsidiedossiers

Bijlage 5 - Geraadpleegde personen

Bijlage 6 - Topiclijst stadsdelen

Bijlage 7 - Topiclijst maatschappelijke organisaties

Bijlage 8 - Uitkomsten analyse programmabegrotingen

Bijlage 9 - Uitkomsten inventarisatie overige beleidskaders

Bijlage 10 - Uitkomsten dossieranalyse

Bijlage 11 - Toelichting uitkomsten interviews

Bijlage 12 - Literatuurlijst



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl